



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN**

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO:

**“LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL
REFUGIADO. ESPECIAL REFERENCIA AL
MARCO JURÍDICO EUROPEO”**

Autor:
Ismael Hernán Sanz

Tutora:
D^a. M. Esther Salamanca Aguado

1^a convocatoria: julio 2016

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE (*ABSTRACT AND KEY WORDS*)

Resumen

La problemática de los refugiados ha evolucionado desde su consagración en textos internacionales, pasando a convertirse en una materia preeminente en el ámbito comunitario que ha dado lugar a la aparición de un Sistema Europeo Común de Asilo estableciendo normas comunes entre los Estados miembros con objeto de facilitar la obtención de asilo, protección subsidiaria e incluso protección temporal.

Palabras clave: Refugiado – Asilo – Sistema Europeo Común de Asilo – Procedimiento – Condiciones de acogida - Requisitos - Estado responsable

Abstract

The problem of refugees has evolved since its consecration in international texts, becoming a prominent subject at EU level that has led to the emergence of a Common European Asylum System establishing common standards among Member States in order to facilitate the obtaining asylum, subsidiary protection and even temporary protection.

Key words: Refugee – Asylum – Common European Asylum System – Procedure – Reception Conditions – Qualifications – State responsible

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. DIFERENCIAS TEMINOLÓGICAS ENTRE REFUGIO Y ASILO	9
3. EL INTERÉS POR LOS REFUGIADOS DESDE UN PLANO INTERNACIONAL	13
3.1. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de Nueva York de 1967	14
3.2. El principio de <i>non-refoulement</i>	17
3.3. La Declaración sobre el Asilo territorial de 1967 y la Conferencia sobre el Asilo territorial de 1977	19
4. LA POLÍTICA DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA	20
4.1. Introducción.....	20
4.2. Antecedentes de la labor realizada desde el Consejo de Europa.....	23
4.3. Los primeros pasos en el marco de la Comunidad Económica Europea	26
4.3.1. <i>Introducción</i>	26
4.3.2. <i>El Informe Vetter y medidas posteriores</i>	28
4.4. De una armonización intergubernamental a la comunitarización del derecho de asilo	29
5. EL SISTEMA EUROPEO CÓMUN DE ASILO (SECA)	36
5.1. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional	37
5.1.1. <i>Objeto de la Directiva y autoridades responsables</i>	37
5.1.2. <i>Garantías del procedimiento</i>	38
5.1.3. <i>El procedimiento y sus novedades</i>	40
5.2. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional	42
5.2.1. <i>Finalidad y ámbito de aplicación</i>	42
5.2.2. <i>Garantías de la Directiva</i>	43
5.2.3. <i>Personas vulnerables</i>	45

5.3. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y el contenido de la protección concedida.....	46
5.3.1. <i>Finalidad de la Directiva</i>	46
5.3.2. <i>Requisitos para acceder al estatuto de refugiado y para la obtención de la protección subsidiaria</i>	47
5.3.3. <i>Contenido de la protección internacional</i>	49
5.4. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.....	50
5.4.1. <i>Finalidad de la Directiva y concepto de protección temporal</i>	50
5.4.2. <i>Duración de la protección temporal y su aplicación</i>	51
5.4.3. <i>Garantías para los beneficiarios de protección temporal</i>	52
5.5. Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida	53
5.5.1. <i>Finalidad del Reglamento</i>	53
5.5.2. <i>Criterios para la determinación del Estado responsable</i>	54
5.5.3 <i>Garantías de los destinatarios y otras cuestiones: recurso contra la decisión de traslado, internamiento para fines de traslado y mecanismo de alerta rápida</i>	56
5.6. Reglamento (UE) N° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares	58
5.6.1. <i>Objeto central del Reglamento</i>	58
5.6.2. <i>Funcionamiento de Eurodac</i>	59
5.7. Reglamento (UE) N° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.....	61
5.8. Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo	62
6. UN NUEVO SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO	63
7. CONCLUSIONES	67

8. BIBLIOGRAFÍA	69
8.1. Libros	69
8.2. Artículos de revista.....	69
8.3. Documentos/Recursos digitales	70
8.4. Páginas web de interés	72
ANEXO I: SOLICITANTES DE ASILO EN EUROPA (2008-2015) Y RESOLUCIONES DE ASILO FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN EUROPA EN 2015	73

1. INTRODUCCIÓN

Numerosas han sido las causas que a lo largo de la historia han provocado que las personas abandonen sus hogares hacia otros territorios en busca de mejorar sus condiciones de vida y obtener en estos nuevos lugares cierta protección. Con frecuencia la economía, catástrofes naturales o daños medioambientales constituyen algunos de estos motivos, aunque serán circunstancias de persecución relacionadas con la política, raza, religión o de pertenencia a grupos sociales concretos, entre otras, las que motivaron la aparición de las figuras del asilo y el refugio.

En este trabajo nos proponemos analizar el desarrollo histórico de la problemática de los refugiados desde sus primeras manifestaciones en el marco internacional, prestando un mayor interés en su contextualización a nivel comunitario.

Es a mediados del siglo XX y tras la Segunda Guerra Mundial cuando aparece una preocupación y surge una conciencia política a nivel internacional en orden a la necesidad de otorgar protección a tales personas, plasmándose tal cuestión por primera vez a través de textos internacionales que suponen todo un hito de la mano de las labores emprendidas desde la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), concretamente tal necesidad se consolida en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

Pero no solo a nivel internacional tendrá relevancia este tema, sino que desde un plano europeo también se ha llevado a cabo la adopción de toda una serie de instrumentos que, partiendo de la Comunidad Económica Europea y continuando la Unión Europea (UE), han desembocado en la creación desde 1999 de un Sistema Europeo Común de Asilo o conocido comúnmente como SECA.

En este sentido, fundamental será entrar en el fondo de las directivas (normas necesitadas de transposición en los ordenamientos nacionales) y reglamentos (de aplicación directa) que en la actualidad componen el SECA y que garantizan la existencia de una normativa común de cuyo contenido se van a favorecer los solicitantes de asilo que presenten su solicitud en un Estado miembro de la UE. Aspectos sobre los procedimientos de asilo, condiciones de acogida, requisitos para la obtención de protección internacional o la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud constituirán la base de un conjunto legislativo tendente a lograr idénticas condiciones en todo lo que rodea al asilo en los países que engloban el marco comunitario.

Evitar prácticas como el “*asylum shopping*” o búsqueda del país que ofrezca mayores garantías de obtener asilo, o la presentación de solicitudes posteriores en un Estado diferente al que previamente ha denegado el asilo son algunas de las causas que han impulsado la fijación de unas reglas de colaboración en una Europa de libre circulación y supresión de fronteras. Su desarrollo permitirá a nacionales de terceros Estados la obtención de protección internacional siguiendo criterios generales instaurados en una legislación proveniente de la UE.

Desde su aparición los actos legislativos que componen el SECA han experimentado modificaciones encaminadas a lograr unas mejores garantías en materias tales como el empleo, educación o sanidad. Asimismo, la protección de los menores no acompañados, la reagrupación familiar o la reducción de plazos para el acceso a garantías y procedimientos suponen grandes mejoras al respecto. Pero, ¿nos encontramos ante la culminación del SECA?

No parece que sea esta la posición de la UE en la que recientemente y debido a la actual crisis de refugiados que sufre el continente pone ya la vista en la mejora y perfeccionamiento de un sistema que ha mostrado graves deficiencias. En este contexto nos planteamos si las últimas propuestas de reforma serán capaces de resolver los obstáculos a superar en el establecimiento de un eficaz sistema comunitario en materia de asilo.

2. DIFERENCIAS TERMINOLÓGICAS ENTRE REFUGIO Y ASILO

Es conveniente antes de adentrarnos en el examen exhaustivo de la protección internacional del refugiado distinguir una serie de conceptos que van a aparecer a lo largo de este trabajo. Pese a nacer con un origen y significado distintos, ello no impide que en la actualidad y especialmente en el ámbito de la UE se desarrollen de manera conjunta. Estamos refiriéndonos al asilo y el refugio.

Los orígenes del asilo se encuentran en la antigüedad, aunque es tras la Segunda Guerra Mundial cuando se produce un mayor impulso hacia su protección jurídica. DIEZ DE VELASCO lo define como “la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o

persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas y multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades”¹.

Pueden distinguirse dos grandes tipos, por un lado el *asilo territorial* cuando el solicitante obtiene protección tras cruzar las fronteras geográficas del Estado donde recibe asilo; y por otro lado el *asilo diplomático* cuando la entrada tiene lugar en dependencias diplomáticas del Estado extranjero². Respecto a esta última se trata de una figura propia de Latinoamérica que no tendrá mayor trascendencia en este trabajo.

Por último, citar brevemente la existencia de un *asilo neutral* que también escapa del contenido de este trabajo, entendiéndose como tal la protección que brinda un Estado neutral a los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados beligerantes en tiempos de guerra, aspecto objeto del Derecho Internacional Humanitario³.

El asilo se configura como una concesión discrecional fundamentada sobre la base de la soberanía del Estado, y esta afirmación se asienta en la propia Declaración sobre el asilo territorial⁴. Por su parte el tenor del artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ (en adelante, DUDH) recoge: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, debiéndose interpretar este precepto no como un derecho a obtener asilo sino a su búsqueda, a pesar de que en el

¹ Se trata de una definición que goza de una amplia acogida por la doctrina española. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 17ª ed., 2009, p. 626.

² El cruce de la frontera supone la paralización de la persecución, el cual puede producirse tanto por las fronteras geográficas materiales (asilo territorial) como mediante la ficción jurídica que considera las dependencias diplomáticas de un Estado extranjero como territorio del mismo (asilo diplomático). RODRIGUEZ CARRIÓN, A.J.: *Lecciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 2007, 6ª ed., p. 361.

³ DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones...*, op.cit., p. 627.

⁴ El artículo 1.1 de la Declaración sobre el asilo territorial contenida en la Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1967 dispone: “El asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía (...) deberá ser respetado por todos los demás Estados”.

⁵ Adoptada a través de la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948.

proyecto elaborado por la Comisión de Derechos Humanos sí se recogía la referencia a su obtención⁶. Tomando las palabras de TRUJILLO HERRERA, “se trata, como la doctrina más autorizada reconoce unánimemente, de un derecho del Estado a proporcionar asilo, y no de un derecho del individuo a disfrutarlo, todo lo más a buscarlo (...). Con el cambio de términos se pone de manifiesto la voluntad de los Estados de reservarse para sí tal prerrogativa”⁷.

Respecto al motivo esencial que conduce a su otorgamiento, el asilo se halla circunscrito exclusivamente a la comisión de delitos políticos⁸. Y es que a pesar de su aparición como una materia de origen nacional, en la primera sesión de la Comisión de Derecho Internacional de 1949⁹ (en adelante, CDI) se establece la necesidad de su codificación internacional, hecho que a día de hoy todavía no ha tenido lugar.

Desde otra perspectiva, el nacimiento del término refugio acontece en el siglo XVII con los grandes desplazamientos forzosos de personas, pero habrá que esperar hasta el siglo XX y concretamente al periodo de entreguerras para que, debido a la huida de personas en Europa causada por los conflictos bélicos latentes en el viejo continente, se estime una necesaria precisión e interés internacional en el concepto. En la Convención de Ginebra de 1951 que más adelante abordaremos con detenimiento se estipula una definición de refugiado en su artículo 1; será cualquier persona que tenga temores fundados de ser perseguida debido a su raza, religión, nacionalidad, por pertenecer a un grupo social determinado o tener unas concretas opiniones políticas, y debido a estas causas se

⁶ GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo y 'no rechazo' del refugiado*. Madrid: Dykinson-Universidad Pontificia Comillas, 1997, p. 86.

⁷ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea y el derecho de asilo*. Madrid: Dykinson, 2003, p.63.

⁸ El artículo 14.2 de la DUDH de 1948 establece que “no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

⁹ UNITED NATIONS - GENERAL ASSEMBLY INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission. Preparatory work within the purview of article 18, paragraph 1, of the Statute of the International Law Commission*. Lake Success, New York, 1949. Puede verse mediante la siguiente dirección de Internet: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_1_rev1.pdf&lang=EF (Última consulta: 24-06-2016).

encuentra fuera del país de su nacionalidad no queriendo o no pudiendo acogerse a la protección de este; o bien, estando fuera del país en el cual tuviera su residencia habitual (en los casos de falta de nacionalidad) por las circunstancias antes expuestas, no quiere o puede volver a este país.

Se trata por tanto de una institución de origen internacional frente al carácter nacional del asilo, y cuyo estatuto está vinculado por el principio de *non-refoulement* (no devolución) que impide el retorno del refugiado al territorio donde sería perseguido, principio que más tarde trataremos, aunque con las notas expuestas hasta el momento podemos considerar que se trata de una expresión de un carácter obligacional que difiere de la concesión discrecional del asilo¹⁰. Ambos conceptos aparecerán pues, ligados a la persecución por razones ideológicas o políticas¹¹.

El desarrollo de una inmigración motivada por causas políticas y económicas ha conllevado la aparición de nuevas categorías que quedan al margen la Convención de Ginebra de 1951 como son los refugiados “en órbita”¹², refugiados *de facto*¹³, refugiados económicos¹⁴, los que huyen de catástrofes de origen natural, entre otras; todo ello ha provocado una

¹⁰ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., pp.106-107.

¹¹ DRAGHICI C., «Competencias personales del Estado». En SANCHEZ, V.M. (Dir.), ABRIL STOFFELLS, R. [et al.]: *Derecho internacional público*. Barcelona: Huygens, 3ª ed., 2012, p. 273.

¹² Solicitantes cuya solicitud es rechazada por un Estado que se considera incompetente para su examen, enviando al solicitante al primer Estado por el que haya transitado, el cual puede no estar conforme y reenviar al solicitante de nuevo al Estado previo. PÉREZ BARAHONA, S.: *El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951*, Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR. Logroño, 2003, p. 247.

¹³ La acepción del término no solo comprende a aquellas personas que no reúnen las condiciones estipuladas en la Convención de Ginebra, sino también a quienes estando incluidos dentro del concepto de refugiado expresado por el artículo 1. A de la Convención ginebrina no reciben protección debido a la ausencia de solicitud o como consecuencia de una interpretación imprudente por el Estado en cuestión de la Convención. GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., p. 150.

¹⁴ Se trata de aquellas personas que huyen con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida, no disponiendo de unas perspectivas de futuro favorables. *Ibidem...*, pp. 159-160.

asimilación de las figuras “asilo” y “refugio”, y concretamente su armonización en este último término mejor precisado en textos internacionales¹⁵.

De esta forma se entenderá que el asilo lo conforman las garantías de entrada y estancia anteriores al reconocimiento del estatuto de refugiado, así como la protección que otorgaría el Estado una vez se ha reconocido al sujeto en cuestión el estatuto de refugiado¹⁶.

Resultan concisas las palabras de ORIHUELA CALATAYUD respecto a este fenómeno de asimilación de términos: “El asilo ha visto reducidos sus contornos para identificarse subjetiva y materialmente con el refugio o protección dispensada a los refugiados de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo. Y se ha reconocido un derecho al asilo, pero entendido restrictivamente, respecto de los refugiados”¹⁷.

3. EL INTERÉS POR LOS REFUGIADOS DESDE UN PLANO INTERNACIONAL

A comienzos de la década de 1920 es cuando podemos considerar que la cuestión de los refugiados se convierte en un punto de interés para la comunidad internacional. Es en esta época cuando en el seno de la Sociedad de Naciones se crea un Alto Comisionado encargado de proporcionar un estatuto jurídico en el marco internacional a los refugiados turcos que se encontraban en el continente europeo, extendiendo su labor a otros refugiados durante los siguientes años, por ejemplo, a los provenientes de Armenia o Rusia.

La UNRRA (Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción, en inglés *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) aparece en 1943 durante la Segunda Guerra Mundial para asistir y repatriar a los desplazados de los conflictos bélicos. Es al finalizar la guerra, concretamente en 1946, cuando se establece la OIR (Organización

¹⁵ LOPEZ ESCUDERO, M. (coord.), MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), VALLE GÁLVEZ, J.A. [et al.]: *Derecho comunitario material*. Madrid [etc.]: MacGraw-Hill, 2000, p. 57.

¹⁶ *Ibidem*..., p. 57.

¹⁷ ORIHUELA CALATAYUD, E.: *¿Solidaridad o seguridad?*, Anales de derecho. Universidad de Murcia, 2004, p. 198. Puede verse en el siguiente enlace de <https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/11377/1/AD22%202004%20p%20189222.pdf> (última consulta: 27-06-2016).

Internacional de Refugiados), continuando tales labores. Concluido su mandato sus funciones fueron asumidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁸ a partir de 1951.

En este contexto temporal es de resaltar la aparición en 1948 de la DUDH en la que hay que tener en consideración su artículo 14 que recoge un derecho a la búsqueda de asilo, disposición que hay hemos concretado cuando exponíamos la distinción entre las figuras del asilo y el refugio.

3.1. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de Nueva York de 1967

Mención especial en esta evolución histórica merece la Convención de Ginebra adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios en junio de 1951, Conferencia que fue convocada por la AGNU el año anterior.

¿Qué se entiende por refugiado? La Convención opta por una definición general que se recoge en su artículo 1, disposición que ya hemos tratado al abordar su distinción con el término del asilo, y que genera un problema afirmado por la Comisión Europea relativo a su disparidad interpretativa por las autoridades nacionales, lo cual tampoco puede evitarse debido a la inexistencia de un órgano judicial internacional que vele por su uniformidad interpretativa¹⁹.

¹⁸ Organismo creado por la Resolución 319 (IV), de 3 de diciembre de 1949, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Su Estatuto se encuentra en la Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950. Respecto a su cometido consistirá en “proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto (...)” (punto 1). “La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social (...)” (punto 2). “Seguirá las instrucciones que le den la Asamblea General o el Consejo Económico y Social” (punto 3). Es relevante tener en consideración a este respecto el artículo 35 de la Convención de Ginebra de 1951: “1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención”.

¹⁹ MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común europea de asilo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, p. 42.

A continuación analizaremos algunos de los elementos más relevantes de la definición²⁰:

- El artículo hace referencia a que la Convención aplicará el término “refugiado” a toda persona, excluyendo por tanto su empleo conjunto por grupos de personas, como podría suceder en supuestos de refugiados en masa.
- Otra de las menciones hace alusión a la presencia de fundados temores de persecución. El concepto “temor” posee un componente subjetivo (ante unas circunstancias concretas una persona puede sentir temor y otra no, siendo oportuna una valoración del perfil psicológico del solicitante así como de la veracidad de su declaración). La noción “fundados” es un elemento objetivo que complementa y debe tratarse de manera conjunta al término “temor”²¹.
- No se define en la disposición el término “persecución”, lo que conlleva el análisis particular de la situación del solicitante sobre el que recae la carga de la prueba²². Respecto al agente de persecución, el Manual del ACNUR reconoce que este papel suele corresponder a las autoridades de un país, aunque también puede ser protagonizado por sectores de la población cuando el Estado lo tolere, o bien se niegue o no sea capaz de ofrecer protección²³.
- En cuanto a los motivos de persecución, se estipula una enumeración que atiende a diferentes circunstancias (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas), excluyéndose a desplazados por causa económica, desastres naturales o desplazados internos. La Convención no dispone

²⁰ PÉREZ BARAHONA, S.: *El estatuto de “refugiado”...*, op.cit., pp. 235-241.

²¹ “En general, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si puede demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él”. ACNUR: *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1992, punto 42. Puede verse en Internet a través de la siguiente dirección: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1> (última consulta: 25-06-2016).

²² TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p.79.

²³ ACNUR: *Manual de procedimientos y criterios...*, op. cit., punto 65.

nada respecto a desplazados que tienen la posibilidad de huida a otra parte del mismo Estado, siendo diferente la posición mantenida por cada Estado en esta cuestión, algunos incluso empleando esta alternativa como base a la denegación de solicitudes²⁴.

En la sección C del artículo se enumeran las causas de cesación de la condición de refugiado: si se ha acogido de nuevo y voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad, si ha perdido su nacionalidad y la recobra voluntariamente, si adquiere una nueva nacionalidad y disfruta la protección de este último país, si se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado, si desaparecen las condiciones que le reconocían la condición de refugiado y no puede negarse a recibir protección del país de su nacionalidad, y si se trata de un apátrida habiendo desaparecido las causas que le otorgaban la condición de refugiado puede regresar al país donde tenía su residencia habitual.

Por otro lado, hay personas que *a priori* cumplen los requisitos de la definición de refugiado, sin embargo no se les va a otorgar protección debido a su exclusión por determinadas circunstancias señaladas en las secciones D, E, F del artículo 1. Nos referimos a aquellos que reciban protección de un órgano de Naciones Unidas distinto del ACNUR; a quienes las autoridades competentes del Estado donde hayan fijado su residencia reconozcan derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad del país; y finalmente respecto de quien existan motivos fundados para estimar que ha cometido un delito contra la paz, contra la humanidad o de guerra, un grave delito común antes de su admisión como refugiado y fuera del país de refugio, o que se ha hecho culpable de actos que van en contra de los principios de Naciones Unidas.

En la Convención de 1951 además se establecieron dos limitaciones en la sección A apartado 2º del artículo 1, un límite temporal absoluto (hechos acaecidos antes del 1 de enero de 1951) y un límite espacial, este último discrecional para los Estados, circunscrito bien a Europa o a Europa u otro lugar. Precisamente este último límite motivó que la

²⁴ El ACNUR mantiene que la posibilidad de huida interna permitirá la determinación de la condición de refugiado únicamente en un escaso número de supuestos, siendo preciso además el examen exhaustivo de los aspectos de la solicitud para la obtención de esta condición. Véase la siguiente dirección de Internet: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/glosario-de-terminos-claves-relativos-a-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados/?type=0&uid=1> (última consulta: 25-06-2016).

Convención fuese considerada como un instrumento europeo y no idóneo para su aplicación en otros continentes²⁵.

El Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados²⁶, teniendo en consideración que la problemática de los refugiados no presentaba un carácter temporal, en los párrafos 2 y 3 de su artículo 1 modificó el Convenio de Ginebra eliminando la limitación temporal, sin embargo el mantenimiento de la limitación especial quedó a discreción de los Estados que ya eran parte de la Convención aunque se elimina totalmente para las nuevas adhesiones²⁷.

Otras disposiciones que resultan importantes en la Convención son las que hacen mención al libre acceso a tribunales (artículo 16), actividades lucrativas (artículos 17 a 19), bienestar (artículos 20 a 24), la prohibición de imponer sanciones penales a los refugiados que se encuentren ilegalmente o de expulsarles salvo por razones de seguridad nación u orden público (artículos 31 y 32). Peso sin lugar a dudas del conjunto del articulado, uno de los elementos más reseñables de la Convención lo constituye la prohibición de devolución del artículo 33 que a continuación exponemos con detenimiento.

3.2. El principio de *non-refoulement*

La prohibición de *refoulement* o devolución se encuentra recogida en el artículo 33 de la Convención, cuyo primer párrafo establece: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

Siguiendo este tenor podría considerarse que la aplicación personal del mismo se circunscribe únicamente a aquellos que se encuentran dentro de la definición de refugiado, pero la práctica nos muestra que también los propios solicitantes de asilo son destinatarios de su aplicación²⁸.

²⁵ MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común...*, op.cit., p. 45.

²⁶ Resolución 2198 (XXI) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 16 de diciembre de 1966.

²⁷ PÉREZ BARAHONA, S.: *El estatuto de “refugiado”...*, op.cit., p. 231.

²⁸ GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., p. 294.

Incluso aquellos situados en la frontera solicitando asilo podrán verse beneficiados por el principio de *non-refoulement*. Pese a esto, no son pocas las veces que los Estados intentan evitar su aplicación en este sentido: a través de prácticas en alta mar impidiendo la llegada a la frontera del posible solicitante o mediante el establecimiento de “zonas de tránsito” en aeropuertos²⁹.

Otra cuestión a abordar es la relación existente entre las solicitudes manifiestamente infundadas y el principio de *non-refoulement*. Debe conseguirse un equilibrio en torno a ambos conceptos que tenga como resultado que no se produzcan devoluciones si no es tras la determinación de que se trata de una solicitud manifiestamente infundada. De esta manera se evitaría la práctica de algunos países de denegar incluso la admisión a trámite de la solicitud en estos casos, lo que supone un atentado al principio³⁰.

Por otro lado, otro aspecto a considerar es si el principio incluye o no la posibilidad de no llevar a cabo extradiciones, lo que conllevaría una protección del refugiado frente a su potencial regreso a Estados donde pudiera sufrir persecución. No es unánime la doctrina en esta cuestión, enfrentándose quienes consideran el principio consagrado en el artículo 33 una cláusula convencional la cual puede chocar con la existencia de convenios de extradición, y quienes consideran que el principio constituye una norma de derecho internacional general. Defendiendo esta última posición GORTÁZAR ROTAECHE señala: “En mi opinión la expresión “Ningún Estado Contratante podrá (...), poner en modo alguno a un refugiado” constituye en sí misma una salvaguardia contra la extradición. Si la obligación de *non-refoulement* es catalogada como norma de *ius cogens*, evidentemente, no cabría abrogar esa salvaguarda por medio de un tratado de extradición”³¹.

También se pronuncia TRUJILLO HERRERA señalando que el principio de *non-refoulement* “se ha convertido en una norma de Derecho internacional general, con independencia de ser Estado parte en la Convención/Protocolo”³²; sin embargo su apreciación como norma

²⁹ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p.87.

³⁰ PÉREZ BARAHONA, S.: *El estatuto de “refugiado”...*, op.cit., p. 234.

³¹ GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., p. 318.

³² TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 85.

de *ius cogens* no resulta incuestionable por la doctrina en base fundamentalmente a que no nos encontramos ante un principio ilimitado³³.

En efecto, el artículo 33.2 de la Convención ginebrina recoge límites a la puesta en marcha del principio que hacen negar su carácter absoluto. Se deniega pues su invocación en caso de que debido a razones fundadas el refugiado sea considerado un peligro para la seguridad del país o bien haya sido condenado por delito grave constituyendo de esta forma una amenaza.

3.3. La Declaración sobre el Asilo territorial de 1967 y la Conferencia sobre el Asilo territorial de 1977

En 1967 la AGNU adoptó la Declaración sobre el asilo territorial³⁴, un paso importante en la codificación internacional de la materia³⁵. Entre sus líneas destaca la configuración de la concesión del asilo como una potestad estatal derivada de su soberanía y la consagración del principio de *non-refoulement* en su artículo 3, recogiendo excepciones en atención a la seguridad nacional o salvaguardia de la población y en caso de afluencia en masa de personas, aunque pese a estas excepciones el Estado puede conceder una oportunidad en forma de asilo provisional o de otra forma, para que la persona pueda irse a otro Estado.

Una década después, en 1977, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, la cual finalizó con un resultado nefasto al no adoptarse ningún texto. La propia Conferencia, dados los resultados alcanzados, invitó a la AGNU a llevar a cabo una nueva convocatoria que nunca llegó a celebrarse³⁶.

³³ GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., p.363.

³⁴ Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1967.

³⁵ En el primer periodo de sesiones de la CDI en 1949 se elaboró una lista provisional de catorce temas necesitados de codificación que incluía el derecho de asilo. En 1959 la AGNU solicitó a la CDI la temprana codificación del derecho. MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común...*, op.cit., p. 37.

³⁶ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 90-91.

4. LA POLÍTICA DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

4.1. Introducción

La política europea en materia de asilo se fundamenta principalmente en el artículos 67.2 y 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)³⁷ y en el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)³⁸, debiendo tenerse en consideración la ausencia de conceptualización de los términos “refugiado” y “asilo” en ambos textos, remitiéndose a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967 para su efectiva comprensión³⁹.

Comenzando nuestra exposición abordando las disposiciones del TFUE y en particular, siguiendo los perfeccionamientos que contiene el Tratado de Lisboa en la materia, el artículo 67.2 recoge que la UE debe garantizar en el marco del establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia la ausencia de controles en las fronteras interiores del territorio comunitario y el desarrollo de una política de asilo, inmigración y control en las fronteras externas que se fundamentará en la solidaridad entre Estados miembros y que debe ser igualitaria en relación a nacionales de terceros Estados. Asimismo, los apátridas se asimilarán a estos nacionales de terceros países.

Por su parte el artículo 78 va más allá y establece el desarrollo de una política común sobre el asilo, protección subsidiaria y protección temporal con objeto de poder prestar a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional un estatuto acorde a ello, siempre teniendo presente el respeto al principio de no devolución, y concretamente a la Convención de Ginebra y al Protocolo de Nueva York, así como al resto de tratados.

Para lograr este objetivo el Parlamento Europeo y el Consejo tendrán que adoptar siguiendo el procedimiento legislativo ordinario toda una serie de medidas que deben recoger las siguientes cuestiones:

³⁷ DOUE C 326/47, 26.10.2012.

³⁸ DOUE C 83/389, 30.3.2010.

³⁹ PARLAMENTO EUROPEO: *La política de asilo*. Fichas técnicas sobre la UE, 2016. Disponible en la siguiente dirección de Internet: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.2.pdf (última consulta: 25-06-2016).

- Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países con validez en toda la UE.
- Un estatuto uniforme de protección subsidiaria para nacionales de terceros países.
- Un sistema común de protección temporal para desplazados en caso de afluencia masiva.
- Procedimientos comunes para la concesión o retirada del estatuto uniforme de asilo o protección subsidiaria.
- Medidas para determinar cuál es el Estado responsable en el examen de solicitudes de asilo o de protección subsidiaria.
- Normativa relacionada con las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional.
- Asociación y cooperación con terceros Estados en orden a gestionar los flujos de personas que piden asilo o bien protección subsidiaria o temporal.

Cuando uno o varios Estados sufran una situación de emergencia causada por una gran afluencia de nacionales de terceros Estados el Consejo puede adoptar, previa consulta al Parlamento Europeo y a propuesta de la Comisión, medidas de carácter transitorio dirigidas hacia esos Estados miembros.

El Consejo Europeo aprobó el Programa de Tampere en 1999, fruto del artículo 63.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) introducido por el Tratado de Ámsterdam. En las Conclusiones de la Presidencia se dispone que una serie de medidas que deben adoptarse a corto y largo plazo⁴⁰ con objeto del desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante SECA).

⁴⁰ En las Conclusiones se dispone que a corto plazo el SECA deberá comprender cuestiones como la determinación del Estado responsable a efectos de examinar una solicitud de asilo, normas comunes respecto al procedimiento a seguir, unas condiciones mínimas comunes de acogida, la armonización de normas relativas al reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado y medidas sobre las formas de protección subsidiarias. A largo plazo el objetivo a seguir es la consecución de un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme en la UE. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de octubre de 1999. Puntos 13 y 14. Puede verse en la siguiente dirección de Internet: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1201> (última consulta: 25-06-2016).

Este Programa abarcó el periodo comprendido entre 1999-2004, ya que a partir de 2005 y hasta 2010 cogió el testigo el Programa de La Haya⁴¹, continuándose así la segunda fase del SECA. El Programa de La Haya tiene como objetivo “la creación de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para las personas a las que se concede el asilo o la protección subsidiaria”.

Y en el periodo 2010-2014 nos encontramos con el Programa de Estocolmo⁴² que recoge la finalidad de alcanzar el establecimiento de un espacio común de protección y solidaridad basado en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para los beneficiarios de protección internacional. Se incluyen en el Programa referencias al papel relevante que cumple la Agencia Europea de Apoyo al Asilo (en adelante EASO, *European Asylum Support Office*) en la aplicación del SECA, y otras que exponen la distribución de responsabilidades y el fomento de la solidaridad entre Estados.

Por otra parte, la CDFUE es un instrumento que garantiza toda una serie de derechos personales, civiles, económicos, sociales y políticos para todos aquellos que ostentan la ciudadanía o residen en el territorio de la UE⁴³. El artículo 18 de la Carta dispone: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el tratado de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

No suscitó grandes dudas la inclusión del derecho de asilo a la hora de elaborar la CDFUE, aunque sí que produjo ciertas controversias su redacción planteándose su tratamiento junto a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición⁴⁴, cuestión que finalmente se

⁴¹ El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. DOUE C 53/1, 3.3.2005.

⁴² Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. DOUE C 115/1, 4.5.2010.

⁴³ Véase la síntesis de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Puede consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133501> (última consulta: 30-06-2016).

⁴⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Artículo 18. Derecho a asilo». En MANGAS MARTÍN, A. (Dir.): *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, Bilbao: Fundación BBVA, D.L. 2008, p. 359.

separó quedando plasmada en el artículo inmediatamente posterior, el artículo 19 “1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

Del artículo final se deduce que se utilizará como criterio de interpretación la propia Convención de Ginebra, lo que llevará a consecuencias tales como la disparidad interpretativa de los Estados parte en la Convención, o la toma en consideración de la labor interpretativa del propio ACNUR⁴⁵.

Pese a lo indicado no puede considerarse que de este artículo derive un derecho subjetivo de asilo. MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES alude como argumentos a esta posición la redacción final del artículo (“se garantiza el derecho de asilo”), la concreción del alcance material del derecho en el marco de la Convención de Ginebra en la cual no se reconoce un derecho subjetivo al asilo y en el marco del derecho comunitario que tampoco mantiene una posición contraria, y la restrictiva práctica de los Estados a la hora de ampliar la protección que reconoce la Carta y la Convención de Ginebra⁴⁶.

Antes de tratar en profundidad las directivas y reglamentos que componen el SECA hemos decidido realizar una exposición de los antecedentes más remotos y significativos del mismo abarcando los primeros cometidos que se llevaron a cabo desde el Consejo de Europa, así como las labores iniciales que surgieron tanto en el marco de la Comunidad Económica Europea como en la propia UE.

4.2. Antecedentes de la labor realizada desde el Consejo de Europa

El derecho de asilo también ha sido tratado desde el Consejo de Europa, organización internacional nacida en 1949 que se fundamenta en una democracia pluralista y parlamentaria, un Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos⁴⁷. Sus proyectos

⁴⁵ Ibídem..., p. 362.

⁴⁶ Ibídem..., pp. 371-372.

⁴⁷ OCHOA RUIZ N., «Derecho Internacional de los Derechos Humanos». En SANCHEZ, V.M. (Dir.), ABRIL STOFFELLS, R. [et al.]: *Derecho internacional público*. Barcelona: Huygens, 3ª ed., 2012, p. 416.

se han plasmado en recomendaciones y resoluciones, aunque tan solo trataremos algunas de las más trascendentales debido a su elevado número⁴⁸.

En la Recomendación N° 293 (1961) relativa al derecho de asilo la Asamblea Parlamentaria sugiere añadir al segundo Protocolo del CEDH un artículo relativo al asilo. En la Recomendación N°434 (1965) sobre la aplicación del derecho de asilo a los refugiados europeos se expone que los refugiados no deben ser devueltos a Estados donde pueden ser torturados o sufrir tratos o penas inhumanas y degradantes, sirviéndose del artículo 3 del CEDH. Años después, la Resolución N° 14 (1967) sobre asilo a personas en peligro de persecución recoge que los Estados tienen que seguir una serie de principios como son la solidaridad, espíritu humanitario y liberal, y la responsabilidad común.

La Recomendación N° 817 (1977) sobre ciertos aspectos del derecho de asilo reclama que los Estados mantengan una posición liberal respecto a los solicitantes llegados a su territorio, lo que se exterioriza en la Declaración del Comité de Ministros referente al asilo territorial del mismo año⁴⁹.

La tarea del Consejo de Europa en lo relacionado con el asilo no se ha limitado a recomendaciones y resoluciones, también ha elaborado diferentes acuerdos siendo uno de los más notables el de transferencia de responsabilidad de los refugiados de 1980⁵⁰. Este último determina la transferencia de responsabilidad en la emisión de documentos de viaje, considerándose transferida la responsabilidad pasados dos años de permanencia no interrumpida en el segundo país o antes si el segundo Estado ha permitido al refugiado estar permanentemente en su Estado o por un periodo que exceda al periodo de validez del documento de viaje.

⁴⁸ Sobre las recomendaciones y acuerdos del Consejo de Europa, véase principalmente TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., pp. 146-150; MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común...*, op.cit., p. 61-67; GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., pp. 210-216.

⁴⁹ Comité de Ministros del Consejo de Europa, Declaración sobre el asilo territorial, de 18 de noviembre de 1977.

⁵⁰ Acuerdo Europeo relativo a la transferencia de responsabilidad con respecto a los refugiados. Hecho en Estrasburgo el 16 de octubre de 1980.

Otros acuerdos de interés son el que aborda la exención de visados para refugiados de 1959⁵¹, o la Convención Europea sobre Seguridad Social de 1972⁵².

Es esta materia es de reseñar la creación del Comité *ad hoc* sobre los aspectos jurídicos del asilo territorial, de los refugiados y de los apátridas (CAHAR) en 1977 en el seno del Consejo de Europa, elaborando también diversas Recomendaciones. Entre sus objetivos más ambiciosos se encontraba el establecimiento de un Convenio respecto a la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo paliando los problemas de los refugiados “en órbita”, proyecto al que hizo sombra la aparición del Convenio de Dublín al cual nos referiremos más adelante.

Finalmente, mención especial merece el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que pese a no recoger expresamente un derecho de asilo no ha impedido que algunos de sus artículos hayan servido de base a los solicitantes de asilo para conseguir protección. El artículo 3 que prohíbe someter a una persona a penas o tratos inhumanos o degradantes, el artículo 5 para supuestos de detención que contempla el derecho a la libertad y a la seguridad, el artículo 8 relativo al respeto a la vida privada y familiar, el artículo 13 que garantiza el acceso a un recurso efectivo ante la devolución o expulsión, y el artículo 14 que prohíbe la discriminación constituyen el articulado más invocado al respecto, lo que ha dado lugar a una consolidación jurisprudencial al respecto en el seno del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁵³.

⁵¹ Acuerdo Europeo número 31, sobre exención de visado para los refugiados, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959.

⁵² Acuerdo Europeo de Seguridad Social y Acuerdo Complementario para la aplicación del mismo, hecho en París el 14 de diciembre de 1972.

⁵³ El artículo 3 del CEDH ha servido de fundamento a un ciudadano de Chad cuya solicitud de asilo en Francia fue rechazada para no ser devuelto al Estado africano. El Tribunal considera: “existe en las circunstancias particulares del caso, un riesgo real de que éste sea sometido a tratos contrarios al artículo 3 del Convenio por parte de las autoridades chadianas en caso de ejecutar la medida de retorno. (...) el Tribunal considera que el retorno del demandante a Chad supondría la violación del artículo 3 del Convenio”. Véase la Sentencia del TEDH, caso MO.M. contra Francia, 18 de abril de 2013.

4.3. Los primeros pasos en el marco de la Comunidad Económica Europea

4.3.1. Introducción

La necesidad de regular jurídicamente el status de los refugiados era patente desde la década de 1970, aunque cabe señalar que los instrumentos que fueron adoptados en esta etapa tenían un carácter no vinculante para los Estados miembros, se trata pues de normas de *soft law*.

En este periodo encontramos la Declaración de 1964 por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la CEE en seno del Consejo en relación a los refugiados⁵⁴. La finalidad de la Declaración es “que la entrada en sus territorios de los refugiados (...) para ejercer allí una actividad asalariada, deberá ser examinada con un interés particular principalmente para otorgar a estos refugiados en sus territorios un trato tan favorable como sea posible”.

Pese a lo señalado en el primer párrafo de este epígrafe, algunas cuestiones si eran susceptibles de recogerse en instrumentos obligatorios. Esto ocurre con el Reglamento de 1971 sobre Seguridad social a trabajadores por cuenta ajena y sus familiares desplazados en el interior de la Comunidad⁵⁵ y el Reglamento de 1972 que establece las modalidades de aplicación de este último⁵⁶; ambos constituyen una continuación del Reglamento para la

⁵⁴ Declaración de 25 de marzo de 1964 de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, reunidos en el seno del Consejo, con respecto a los refugiados. (64/305/CEE). DOCE 1225/64, 22.5.64.

⁵⁵ Reglamento (CEE) N° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. DOCE L 149/2, 5.7.71.

⁵⁶ Reglamento (CEE) N° 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n°1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad. DOCE L74/1, 27.3.72.

Seguridad social de los trabajadores migrantes⁵⁷ y del relativo a sus modalidades de aplicación e integración⁵⁸ adoptados a finales de la década de los 50.

Centrándonos ahora en el trabajo del Parlamento Europeo, en una Resolución de 1980 se continúa afrontando la materia relacionada con el derecho de residencia o la libertad de circulación para apátridas y refugiados que procedan de terceros Estados y estén en un Estado comunitario⁵⁹.

Años más tarde, en 1986, elabora una Resolución con objeto de establecer una política europea común en el tema de los refugiados⁶⁰. En ella se considera necesario resolver los problemas de los Estados para acoger a una ingente cantidad de refugiados tratando de impedir de esta manera un traspaso de problemas entre Estados miembros, se encomienda lograr pautas comunes en relación a “refugiados políticos”, y finalmente se plantea el estudio de una potencial adhesión de la Comunidad a la Convención de 1951.

Aunque sin lugar a dudas es el Informe Vetter y la Resolución a la que dio lugar uno de los mayores puntos de inflexión a destacar en la posición del Parlamento Europeo sobre el asilo, y que a continuación precisamos.

⁵⁷ Reglamento N° 3 para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes. DOCE 561/58, 16.12.58.

⁵⁸ Reglamento N° 4 adoptado por el Consejo el 13 de diciembre de 1958 para determinar las modalidades de aplicación y de integración de las disposiciones del Reglamento N° 3 para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes. DOCE 597/58, 16.12.58.

⁵⁹ RESOLUTION embodying the opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a Directive on a right of residence for nationals of Member States in the territory of another Member State. DOCE C 117/48, 13.5.1980.

⁶⁰ RESOLUCIÓN sobre la iniciativa para entablar conversaciones en el ámbito comunitario, bajo los auspicios del Consejo para la configuración de una política europea común en materia de refugiados. DOCE C 283/74, 10.11.1986.

4.3.2. El Informe Vetter y medidas posteriores

El diputado Heinz Oskar Vetter fue invitado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Cívicos dependiente del Parlamento Europeo a la elaboración de un informe⁶¹ en relación a los problemas del derecho de asilo. Vetter realizó un análisis de las normas internas de los Estados miembros y se sirvió de estadísticas reveladoras de la posición de los solicitantes tendiendo en consideración aspectos procedimentales, criterios para el acceso al estatuto de refugiado a nivel nacional en cada uno de los Estados miembros entre otras notas, concluyendo la necesidad de una armonización a nivel europeo. Una de las propuestas para lograrlo sería la del reparto de cargas, que debía ponerse en conexión con el presupuesto comunitario.

El Informe reveló que la posición que mantenían los Estados se basaba en la consideración del problema de los refugiados como un fenómeno a corto plazo que no era complementado con medidas de prevención, las disposiciones sobre visados se dificultaban especialmente con los principales países de origen de los solicitantes, y las actuaciones que se seguían no lograban reducir en número de refugiados, sino que su efecto más bien tendía a su dispersión por el continente europeo.

Este informe dio lugar a una Resolución del Parlamento Europeo de 1987 sobre los problemas del derecho de asilo⁶², la cual reivindicaba a los Estados miembros una serie de medidas que favorecieran a los solicitantes en materia de visados, respeto por las autoridades del principio de *non-refoulement* (comprendiendo aquí también a aquellos solicitantes que no disponen de visado), tramitación minuciosa y rápida de la solicitud por una autoridad central con la posibilidad de tener acceso a asistencia jurídica gratuita, respeto de los acuerdos internacionales incluyendo la Convención de Ginebra, facultad de recurso de una resolución negativa de la solicitud de asilo ante una instancia jurídica independiente con efecto suspensivo.

Además se estipulaba que la Comunidad Europea debía encabezar un proyecto en el que se diera una nueva definición de refugiado que tuviera en cuenta no solo el concepto de la

⁶¹ Sobre el Informe Vetter y las Resoluciones posteriores del Parlamento Europeo, ver TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., pp. 192-195; MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común...*, op.cit., pp. 70-75; GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., pp. 269-273.

⁶² DOCE C 99/167, 13.4.87.

Convención de 1951, sino también los términos utilizados por las constituciones de los países miembros⁶³. Se solicitaba de la Comisión (colaborando con el Parlamento) el nombramiento de un comisionado⁶⁴ y recomendaba la existencia de compensaciones interestatales según el número de solicitantes de asilo⁶⁵.

En resoluciones posteriores del Parlamento Europeo se continuó reflejando su preocupación por el problema de los refugiados, lo que se ha dejado ver en algunas de ellas como por ejemplo en la de noviembre de 1989⁶⁶ o la de junio de 1990⁶⁷, ambas sobre el Convenio Schengen.

4.4. De una armonización intergubernamental a la comunitarización del derecho de asilo

Para conocer el desarrollo intergubernamental en materia de asilo que se desarrolló plenamente en la década de los 90 debemos remontarnos al papel importante que jugó en esta tendencia el Acta Única Europea de 1987⁶⁸, el cual modifica los Tratados originarios con el objetivo de establecer un mercado interior único que debe suponer la eliminación de

⁶³ Ibídem..., apartado F.

⁶⁴ Ibídem..., punto 8.

⁶⁵ Ibídem..., punto 5.

⁶⁶ En apartado B se especifica esta posición: “Preocupado por el hecho de que el Acuerdo adicional Schengen pueda tener una repercusión negativa en refugiados y trabajadores migrantes al intensificar las fuertes restricciones al ingreso de dichas personas en los cinco Estados interesados, tomando como referencia el nivel establecido por el Estado más restrictivo”. Resolución sobre la firma del Acuerdo adicional Schengen. DOCE C 323/98, 27.12.89.

⁶⁷ En la Resolución se pide que el Consejo respete las competencias del Parlamento Europeo y que los Estados no firmen el Convenio de Aplicación de Schengen. Esta posición se asienta fundamentalmente en que el Parlamento estima la falta de información que recibe sobre las diferentes medidas en marcha en materia de inmigración, seguridad interna y libre circulación. Resolución sobre el Acuerdo Schengen y el Convenio relativo al derecho de asilo y al estatuto de los refugiados del Grupo *ad hoc* sobre inmigración. DOCE C 175/170, 16.7.90.

⁶⁸ DOCE L 169/1, 29.6.87.

fronteras interiores en el territorio comunitario y la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Previamente el Libro Blanco elaborado por la Comisión Europea en 1985⁶⁹ había dispuesto la creación de Directivas con la finalidad de conseguir una coordinación en las disposiciones sobre el derecho de asilo y el estatuto del refugiado, además de otras cuestiones referentes a extranjería. Todo ello se plasmó en la elaboración de un anteproyecto de propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aproximación de las reglas del derecho de asilo y el estatuto de refugiado, cuyo contenido lo constituía básicamente la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo y la armonización de las prácticas de asilo mediante la creación de un Comité de Expertos⁷⁰.

La propuesta no logrará salir hacia delante al abandonar la Comisión tal proyecto debido fundamentalmente al inicio de una cooperación intergubernamental que teniendo como base el tratamiento del mercado interior influirá en las materias relacionadas con el asilo⁷¹. Es una Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 1987 relativa a la política migratoria⁷² la que desencadena el inicio de la vía intergubernamental por los Estados, cuyos principales instrumentos exponemos a continuación.

⁶⁹ COM (85) 310 Junio 1985.

⁷⁰ GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., p. 240.

⁷¹ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 192.

⁷² En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de julio 1987, República Federal de Alemania y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas (asuntos acumulados 281, 283 a 285 y 285/85) se anula a favor de los Estados recurrentes la Decisión de la Comisión, de 8 de julio de 1985, por la que se establece un procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros Estados (85/381/CEE), DOCE L 217/25, 14.8.85; estableciéndose en el punto 34 de la misma que: “Al disponer la Comisión de una competencia de carácter meramente procedimental para establecer un procedimiento de consulta, no puede imponer el resultado que debe alcanzar por medio de esta consulta, ni impedir que los Estados miembros pongan en vigor proyectos, acuerdos o disposiciones que pudiera estimar no conformes con las políticas y acciones comunitarias”.

La determinación del Estado responsable del examen de cada una de las solicitudes de asilo será una cuestión recogida por el Convenio de Dublín de 1990⁷³. Previamente al mismo y en 1985 tuvo lugar la adopción del Acuerdo Schengen entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos que supuso la eliminación entre estos Estados de los controles presentes en las fronteras interiores y estableció un sistema de libre circulación. Cinco años más tarde será firmado el Convenio de Aplicación Schengen al que se irán sumando otros Estados comunitarios y que recoge entre sus disposiciones la cuestión de la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo en su Capítulo VII. Tal articulado fue de escasa aplicación debido a la inminente entrada en vigor ese mismo año del Convenio que ya citábamos, el Convenio de Dublín⁷⁴.

Este último tiene una fuerte inspiración del Convenio de Aplicación de Schengen, y presenta como principal objeto poner fin a la situación de los refugiados “en órbita” que deambulaban por el territorio comunitario en busca de un Estado que dispusiera su protección mediante el asilo, así como el “*asylum shopping*”, esto es, la práctica consistente en presentar una nueva solicitud de asilo en un Estado diferente al que previamente había rechazado la solicitud. Posteriormente y ya en pleno progreso del SECA será sustituido por el Reglamento de Dublín II.

También a comienzos de los 90 se adoptaron diversas resoluciones y conclusiones⁷⁵, las cuales no tenían fuerza vinculante pero lograron en su momento que los Parlamentos de los Estados comunitarios adaptasen sus normas al contenido de las mismas⁷⁶.

⁷³ Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. DOCE C 254/1, 19.8.97.

⁷⁴ TRUJILLO HERRERA dispone que: “Desde el 1 de septiembre de 1997 dicho capítulo [en referencia al Capítulo VII de Schengen “Responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo”] tiene un valor meramente histórico, toda vez que en dicha fecha tiene lugar la entrada en vigor del la Convención relativa a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (Convención de Dublín), sobre el mismo tema, y que tiene como consecuencia la sustitución, en lo relativo al asilo tan sólo, de la Convención de Schengen”. TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 213.

⁷⁵ Respecto a las resoluciones y conclusiones adoptadas en la década de los 90 incluyendo las posteriores al Tratado de Maastricht, ver MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común...*, op.cit., pp.

Entre ellas se encuentra la Resolución de 1992 sobre las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas que especifica los casos en los cuales dichas solicitudes son consideradas como manifiestamente infundadas y los supuestos en los cuales su tramitación deberá llevarse a cabo mediante un procedimiento acelerado.

¿Cuándo una solicitud de asilo será considerada como manifiestamente infundada conforme a la Resolución? Los casos son variados: desde no tener como fundamento la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, cuando el competente para examinar la solicitud sea un tercer país de acogida, y en otros supuestos en los que pudieran ser de aplicación procedimientos acelerados (por ejemplo, para preservar la seguridad pública). Estas solicitudes deben ser resueltas por los Estados en el plazo de un mes, mientras que en caso de recurso no se estipula ningún plazo aunque sí se hace hincapié en que su tratamiento debe producirse en la mayor brevedad posible.

Otra de las iniciativas es la Resolución de 1992 sobre un enfoque armonizado de las cuestiones referentes a los terceros países de acogida. En ella se contienen principios que han de tenerse en cuenta para aplicar el concepto de tercer país de acogida: la determinación del tercer país de acogida es previa al examen de una solicitud de asilo; el concepto se aplicará a todos los solicitantes independientemente de su consideración como refugiados; si existe tal país la solicitud no será examinada y el solicitante será enviado a ese Estado; si el solicitante no puede ser enviado se aplicará el articulado del Convenio de Dublín; y cualquier Estado puede, por razones humanitarias, no enviar al solicitante al tercer país. Conforme a los supuestos expuestos sería de aplicación el procedimiento acelerado previsto en la Resolución sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas.

Los criterios que recoge la Resolución para considerar la existencia de un tercer país de acogida responden a no recibir en el mismo amenazas contra la vida o la libertad; no ser expuesto a tortura o tratos inhumanos o degradantes; al solicitante le haya sido concedida protección, haya podido solicitarla o exista certidumbre de su admisibilidad en el tercer país; y el solicitante debe gozar en este país de protección frente a la devolución.

Finalmente, hemos de tratar las Conclusiones de 1992 relativas a los países en los que en términos generales no existe peligro grave de persecución. En ellas se entra a valorar la

87-136; GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., pp.249-269. TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., pp. 249-260, y 273-284.

⁷⁶ GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo...*, op. cit., p. 249.

seguridad de los países de origen no pertenecientes a la UE, lo que provocará en caso de que sea considerado seguro, que la solicitud pueda considerarse como manifiestamente infundada y su tramitación se realice a través un procedimiento acelerado, mencionado también anteriormente en la Resolución sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas.

Para valorar la existencia de persecución en un país se establece el intercambio de información entre los Estados miembros teniendo en consideración cifras previas de refugiados e índices de reconocimiento, la observancia de derechos humanos, la existencia de instituciones democráticas y la estabilidad respecto a dicho Estado.

En 1993 tuvo lugar la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht⁷⁷, que da lugar al nacimiento de lo que hoy conocemos como Unión Europea. La política de asilo queda así incluida en las disposiciones relativas a la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la justicia de los asuntos de interior del Título VII (“tercer pilar”) y se consagra en el artículo K.1. Se recoge de esta forma como una materia de “interés común”, aunque era posible la comunitarización de la materia mediante la aplicación del artículo K.9.

¿Qué supone la inclusión de la materia de asilo en el Tratado? Como bien señala TRUJILLO HERRERA “a partir de Maastricht existe, en efecto, por primera vez, una base jurídica con posibilidades reales de constituir el fundamento de una auténtica política común sobre el asilo”⁷⁸.

Ya con fundamento en el TUE se desarrollará nueva normativa⁷⁹. Así nos encontramos con la Resolución relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo⁸⁰ que aúna las garantías que deben ser atendidas en los distintos procedimientos de asilo de los

⁷⁷ DOCE C 191/1, 29.7.1992.

⁷⁸ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 266.

⁷⁹ Se trata ya de actos que serán publicados en el DOCE en virtud de la Decisión del Consejo de 23 de noviembre de 1995 relativa a la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de los actos y otros textos adoptados por el Consejo en materia de asilo e inmigración. DOCE C 274/1, 19.9.96.

⁸⁰ Resolución del Consejo de 20 de junio de 1995 relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo. DOCE C 274/13, 19.9.96.

Estados de la UE, concretamente en consideración con el principio de *non-refoulement*, derecho del solicitante en el procedimiento de examen, recurso y revisión, solicitudes manifiestamente infundadas, solicitudes presentadas en la frontera, menores no acompañados y mujeres.

TRUJILLO HERRERA dispone que mediante esta Resolución “se puede lograr, así, un deseable término entre el derecho a otorgar asilo como prerrogativa exclusiva del Estado y el derecho de asilo como derecho subjetivo del individuo”⁸¹.

También es de esta época la Posición común relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁸². Su contenido dispone qué debe entenderse por persecución (hechos graves y con origen en algunos de los motivos de la sección A del artículo 1 de la Convención de Ginebra; punto 4), teniendo también en cuenta cuales pueden ser los agentes instigadores de la misma (punto 5). Las críticas doctrinales a la Posición común se han centrado en su punto 5.2 debido a la no inclusión de forma transparente de la persecución ejercida por agentes no oficiales cuando los agentes oficiales son incapaces de garantizarla, pudiendo de esta manera quedar al margen de la protección que ofrece la Convención ginebrina. Si se incluirían como formas de persecución protegidas la llevada a cabo directamente por agentes oficiales, y la que realicen agentes no oficiales con consentimiento de los oficiales.

Por su parte la Resolución del Consejo relativa a menores no acompañados nacionales de países terceros⁸³ encierra condicionantes que han de considerarse en la tramitación de las solicitudes de asilo provenientes de menores no acompañados. El Estado receptor debe identificar al menor y encontrar a su familia con la intención de conseguir su reagrupación en la mayor brevedad posible. El menor debe estar representado y se le facilitarán cuidados médicos si los necesitara. Además se prevé la posibilidad de su repatriación al país de

⁸¹ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 277.

⁸² Posición común, de 4 de marzo de 1996, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. DOCE L 63/2, 13.3.96.

⁸³ Resolución del Consejo de 26 de junio de 1997 relativa a menores no acompañados nacionales de países terceros. DOCE C 221/23, 19.7.97.

origen o a un país tercero que esté dispuesto a su admisión si en estos se dan unas acordes condiciones de acogida y asistencia.

Finalmente es de destacar la Resolución relativa al reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas⁸⁴. El ámbito de aplicación de esta Resolución es más amplio que el de la Convención de Ginebra, así el punto 1. a) señala que la Resolución pone interés en personas que los Estados miembros estén dispuestos a acoger de forma temporal en los supuestos de conflicto armado o guerra civil, aludiéndose principalmente a personas detenidas en campos de prisioneros de guerra o en campos de concentración y no sean susceptibles de protección mediante otros medios de amenazas dirigidas contra su vida o integridad física, heridos o quienes soporten graves enfermedades y no pueden recibir *in situ* tratamiento, los expuestos a un peligro inmediato para su vida o integridad física y no pueden recibir protección mediante otros medios en su región de origen, víctimas de agresiones sexuales si no hay posibilidad de recibir ayuda en zonas seguras y cercanas a sus hogares y por último, los que procedan de zonas de combate situados dentro de las fronteras de su país y no pueden regresar a su hogar debido al conflicto y violaciones de derechos humanos.

No se recoge con exactitud la forma de llevar a cabo el reparto de cargas, aunque en el Preámbulo se señala que los Estados podrán plantear formas de compensación financiera. Se estipulaba que el reparto de cargas debe tener en cuenta la contribución de cada Estado para prevenir o dar solución a crisis mediante el suministro de medios militares, medidas adoptadas en aras de garantizar localmente la protección de las poblaciones amenazadas y facilitar ayuda humanitaria, y también factores económicos, sociales y políticos que pueden repercutir en la capacidad de acogida de un Estado miembro (punto 4).

La Resolución anteriormente citada se complementa con la Decisión del Consejo sobre Procedimientos de Alerta y Emergencia para el reparto de cargas respecto de la admisión y residencia de las personas desplazadas de forma temporal⁸⁵. En ella se prevé que a iniciativa de la Presidencia, de un Estado miembro o de la Comisión se puede convocar a un Comité

⁸⁴ Resolución del Consejo de 25 de septiembre de 1995 sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas. DOCE C 262/1, 7.10.95.

⁸⁵ Decisión del Consejo de 4 de marzo de 1996 sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas. DOCE L 63/10, 13.3.96.

de coordinación que decidirá si en tales supuestos es necesaria una respuesta conjunta por parte de UE (punto 1), confeccionándose una propuesta que deberá ser defendida ante el Consejo para su aprobación (punto 3).

Hubo que esperar hasta el Tratado de Ámsterdam⁸⁶, firmado en 1997 y cuya entrada en vigor se produjo en 1999, para que el derecho de asilo pase de ser una materia del “tercer pilar” a formar parte del “primer pilar”. Como bien apunta TRUJILLO HERRERA: “Por vez primera aparece entre las materias recogidas en el ámbito de actuación propiamente comunitario, el primer pilar, lo que proporciona a esta problemática un importante potencial de desarrollo común”⁸⁷.

Nos encontramos ya ante el escenario perfecto para el desarrollo de una política de asilo en la Unión Europea.

5. EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA)

Seguidamente vamos a tratar la exposición del paquete legislativo en materia de asilo que se encuentra vigente en la UE comenzando por el tratamiento de las Directivas que recogen las siguientes cuestiones:

- procedimientos para la concesión o retirada de protección internacional,
- normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional,
- así como normas sobre los requisitos para el reconocimiento como beneficiario de protección internacional, incluyendo el estatuto de refugiado o beneficiario de protección subsidiaria; y sobre el contenido de la protección que se ofrece.

También serán objeto de nuestro análisis los reglamentos que sirven para la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (conocido como Reglamento de Dublín) y el que establece la creación del denominado sistema “Eurodac” que permitirá la adecuada aplicación del Reglamento anteriormente mencionado mediante la comparación de impresiones dactilares.

⁸⁶ DOCE C 340/1, 10.11.97.

⁸⁷ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 295.

Finalmente, realizaremos una breve reseña a los Reglamentos que establecen la creación del Fondo de asilo e inmigración y el que dispone el establecimiento de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

5.1. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional⁸⁸

5.1.1. Objeto de la Directiva y autoridades responsables

El establecimiento de procedimientos comunes para conceder o retirar la protección internacional constituye la razón de ser de este texto legal (artículo 1), el cual sustituye a la anterior Directiva 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado⁸⁹. Este relevo viene motivado por el hecho de que la Directiva anterior resultaba imprecisa, lo que daba pie a que los Estados miembros mantuvieran su normativa sin alcanzar unos objetivos mínimos⁹⁰.

A continuación entraremos de fondo en la exposición de la Directiva, enlazando el contenido que se ha mantenido en su última redacción con sus principales novedades⁹¹.

En su Preámbulo se recoge la necesidad de prestar especial atención a la elaboración del SECA y su relación con el principio de solidaridad y reparto equitativo de cargas entre los Estados. Evitar los movimientos secundarios que traen causa de las diferentes legislaciones nacionales en los Estados miembros es una de las razones de ser del texto.

⁸⁸ DO L 180/60 29.6.2013.

⁸⁹ DO L 326/13 13.12.2005.

⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA: *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, p. 4. Puede verse en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf (última consulta: 27-06-2016).

⁹¹ Véase ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note On Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 2014, pp. 5-6. Disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.refworld.org/docid/54afd6444.html> (última consulta: 27-06-2016).

En el artículo 4 de la Directiva se recoge que los Estados miembros nombrarán en principio tan solo a una autoridad decisoria con la finalidad de “garantizar la coherencia de las prácticas y las decisiones sobre un mismo territorio nacional”⁹². Como novedad, los Estados miembros velarán por garantizar que el personal de la autoridad decisoria esté formado adecuadamente y podrán disponer que sea una autoridad distinta la responsable de la tramitación de los casos de acuerdo con el Reglamento Dublín III y de conceder o denegar la autorización de entrada en el ámbito de los procedimientos fronterizos.

5.1.2. Garantías del procedimiento

Se introducen con esta Directiva plazos específicos en cuanto al registro y presentación de las solicitudes de protección internacional (artículo 6). Cuando se formule la solicitud ante una autoridad competente para su registro, se fija un plazo máximo para proceder al mismo de tres días hábiles siguientes a su formulación, mientras que será de seis días hábiles ante autoridades que no tengan competencia para su registro. Además, cuando sea difícil cumplir los plazos anteriormente citados debido a supuestos en los que exista una solicitud simultánea de un elevado número de solicitantes, el plazo podrá ampliarse a diez días hábiles.

Otra de las novedades es la introducción de una disposición, el artículo 8, que aborda la obtención de información y asesoramiento por los Estados miembros a las personas que se encuentren en centros de detención y puestos fronterizos y tengan intención de presentar una solicitud de protección internacional.

Otros artículos de interés en el procedimiento son los relativos al derecho de permanencia en el Estado mientras se efectúa el examen de su solicitud (artículo 9), requisitos respecto al examen de las solicitudes (artículo 10) y sobre la resolución de la autoridad decisoria (artículo 11), o las garantías y obligaciones de los solicitantes (artículo 12).

Por otro lado, la entrevista personal, que en principio es obligatoria conforme al tenor del artículo 34, podrá suprimirse en dos supuestos estipulados en el artículo 14.2: si la

⁹² AEDH, Asociación Europea de defensa de los Derechos Humanos: *Integrar el “paquete asilo” europeo en derecho nacional*, 2014, p.13. Puede verse en: http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Integrar%20el%20paquete%20asilo%20europeo%20%20_AEDH%20-%20junio%202014__ES.pdf (última consulta: 27-06-2016).

autoridad decisoria es capaz de adoptar una resolución favorable respecto al estatuto de refugiado sirviéndose de las pruebas de que disponga; o bien cuando esta considere que el solicitante está incapacitado o no es apto para ser entrevistado. En este último supuesto la Directiva establece la obligación de hacer esfuerzos razonables que permitan que el solicitante o persona a cargo presente mayor información al respecto.

Cuando la solicitud simultánea de un gran número de nacionales de terceros países o de apátridas haga imposible que la autoridad decisoria realice a tiempo entrevistas sobre el fondo de cada una de ellas, el personal de otra autoridad podrá intervenir temporalmente en la celebración de las entrevistas, posibilidad que contempla el artículo 14.1.

Se establece una disposición detallada en cuanto al informe y grabación de las entrevistas personales (artículo 17). El solicitante tiene la posibilidad de hacer comentarios y aclaraciones de forma verbal o escrita respecto a los errores de traducción o de concepto que aparezcan en el informe o en la transcripción. Tal posibilidad deberá efectuarse cuando finalice la entrevista personal o bien en un plazo específico con anterioridad a la resolución de la autoridad decisoria.

Aparece un nuevo artículo que aborda los reconocimientos médicos de los solicitantes en relación con signos que puedan indicar su sometimiento a persecuciones en el pasado o daños graves (artículo 18). Es la autoridad decisoria quien puede estimar necesario tal reconocimiento, aunque el propio solicitante puede atender a su realización.

También constituye un aspecto a señalar el de la gratuidad de la asistencia jurídica y la representación legal para los procedimientos de recurso establecida en el artículo 20, lo que no impedirá el rechazo a su proporción por los Estados miembros si los mismos estimasen que el recurso no tiene demasiadas esperanzas de salir hacia delante. Además ello no exime que el Estado pueda reclamar su reembolso en caso de mejora de la situación del solicitante o si el otorgamiento de esta ayuda se amparó conforme a información falsa que el solicitante expuso. En los procedimientos en primera instancia, en cambio, en principio tan solo se contempla la prestación de información jurídica y procedimental a petición del solicitante (artículo 19), información que puede ser suministrada por organizaciones no gubernamentales, profesionales de la Administración Pública o servicios especializados del Estado, tal y como estipula el artículo 21.

Otro aspecto novedoso se aborda en el artículo 24, la obligación de los Estados miembros de evaluar en un plazo razonable si el solicitante, desde que presente la solicitud, precisa de garantías procedimentales especiales.

Respecto las garantías de los menores no acompañados establecidas en el artículo 25, los Estados miembros deben respaldar que un representante actúe en nombre ellos. Se establecen así mayores garantías para estos menores no acompañados respecto a la aplicación de procedimientos acelerados, de inadmisibilidad y en fronteras.

5.1.3. El procedimiento y sus novedades

En esta Directiva se pretende aumentar la rapidez de los procedimientos de examen en primera instancia, evitando que la duración desde la presentación de la solicitud sea superior a seis meses (artículo 31.3).

Se permite en el artículo 31.4 aplazar la conclusión del procedimiento de examen en caso de situación incierta en el país de origen que se espera que sea temporal hasta un máximo de veintiún meses desde la presentación de la solicitud, debiendo en ese momento dar por finalizado el procedimiento (artículo 31.5). En este sentido, los Estados miembros deben asegurarse de obtener información detallada respecto a la situación de esos países.

En este texto legal se distinguen con toda precisión los criterios que permiten dar prioridad al examen de las solicitudes de protección internacional, que no son los mismos que los aplicables para acelerar y/o llevar a cabo el procedimiento de examen en fronteras y zonas de tránsito. Se establecen respectivamente en los apartados 7 y 8 del artículo 31⁹³.

⁹³ Los motivos para dar prioridad al examen aluden a la probabilidad de que la solicitud esté bien fundada, o bien que el solicitante sea vulnerable o necesite garantías procedimentales especiales de acuerdo a la Directiva 2013/33/UE que dispone las normas de acogida de los solicitantes. Por otro lado, los motivos para acelerar el procedimiento y/o llevarlo a cabo en la frontera son: si el solicitante plantea cuestiones sin relación con los requisitos para ser beneficiario de protección internacional; procede de un país de origen seguro; presenta documentación falsa o no revela su identidad o nacionalidad; hubiera destruido o deshecho de mala fe su documento de identidad o viaje; formula alegaciones incoherentes y contradictorias, falsas o inverosímiles o que contradigan información sobre el país de origen, presenta una solicitud de protección internacional posterior no inadmisibile; presenta la solicitud para retrasar o frustrar una resolución anterior o inminente que conlleve su expulsión; falta de presentación de la solicitud y sin razón válida a la mayor brevedad

Otro aspecto a destacar sería el de la consideración de una solicitud como infundada (artículo 32), lo que se producirá cuando la autoridad decisoria ha resuelto que el solicitante no tiene derecho a protección internacional de acuerdo a la Directiva que regula los requisitos (Directiva 2011/95/UE que más tarde analizamos). En determinados supuestos los Estados miembros considerarán las solicitudes inadmisibles⁹⁴ (artículo 33) y no procederán ni tan siquiera al examen de los criterios estipulados en la Directiva de requisitos, además de cuando la solicitud no sea examinada siguiendo lo dispuesto en el Reglamento relativo a la determinación del Estado responsable (Reglamento Dublín III).

Novedad destacable es que ya no se incluye una disposición sobre la lista común mínima de terceros países considerados países de origen seguros y es eliminado el requisito de la decisión del Consejo adoptando una lista común de terceros países seguros europeos (artículo 29 de la anterior Directiva 2005/85/CE que dispuso la creación de esa lista). La designación nacional de terceros países como países de origen seguros debe basarse en varias fuentes de información, incluida la información de ACNUR, otros Estados miembros, Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales pertinentes, y la EASO (artículo 37.3). Por otra parte, ya no se permite la designación de parte de un país como seguro, cuestión que se recogía en el artículo 30 de la anterior Directiva.

Se introduce la posibilidad en el artículo 41 de hacer excepciones al derecho del solicitante a permanecer en el territorio en caso de solicitudes posteriores con objeto de atrasar o evitar su expulsión, y cuando se presente una solicitud posterior tras una resolución definitiva que declare inadmisibile o infundada una primera solicitud posterior.

tras su entrada ilegal, dadas las circunstancias del caso; negativa a la prestación de impresiones dactilares de acuerdo con el Reglamento (UE) N°603/2013 que establece el sistema Eurodac; y cuando el solicitante sea considerado un peligro para la seguridad nacional o el orden público.

⁹⁴ El artículo 33.2. recoge los supuestos en los que se considerarán inadmisibles: “a) otro Estado miembro ha concedido la protección internacional; b) un país que no sea un Estado miembro se considera primer país de asilo del solicitante (...); c) un país que no sea un Estado miembro se considera tercer país seguro para el solicitante (...); d) se trata de una solicitud posterior, cuando no hayan surgido ni hayan sido aportados por el solicitante nuevas circunstancias o datos (...); e) una persona a cargo del solicitante presenta una solicitud, una vez que (...) haya consentido en que su caso se incluya en una solicitud presentada en su nombre, y no haya datos relativos a la situación de la persona a cargo que justifiquen una solicitud por separado”.

Con respecto al derecho a un recurso efectivo (artículo 46), ahora requiere explícitamente un examen completo y *ex nunc* tanto de los hechos como de los fundamentos de Derecho y se dispone el derecho de los solicitantes a permanecer en el territorio en espera del recurso, aunque en ciertos casos un órgano jurisdiccional decidirá sobre la permanencia.

El Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE) destaca que la Directiva supone un gran avance desde el punto de vista de las garantías procesales para los solicitantes de protección internacional, y especialmente los aspectos que mejor muestran este desarrollo son las garantías en las entrevistas personales y el derecho a los recursos. Sin embargo, otras cuestiones como las relacionadas con los procedimientos acelerados, los diferentes conceptos de país seguro o la falta de simplicidad en la Directiva desatan cierto recelo al ECRE, invitando a los Estados miembros a no olvidar el artículo 5 de la Directiva que les permite adoptar disposiciones más favorables para los solicitantes⁹⁵.

5.2. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional⁹⁶

5.2.1. Finalidad y ámbito de aplicación

Con esta Directiva se trata de fijar una serie de condiciones de acogida que los Estados miembros deberán tener en consideración mientras los solicitantes se encuentren en espera durante el examen de su solicitud⁹⁷, condiciones que deben de ir aparejadas a un nivel de vida digno. De nuevo la intención de no motivar los movimientos secundarios juega un papel importante en la adopción del texto.

Esta Directiva ha venido a sustituir a la anterior Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros⁹⁸. Con la adopción de este texto se trata de evitar que las condiciones de acogida

⁹⁵ ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note On Directive 2013/32/EU...*, op.cit., p. 55 (última consulta: 27-06-2016).

⁹⁶ DOUE L 180/96 29.6.2013.

⁹⁷ COMISIÓN EUROPEA: *Un Sistema Europeo...*, op.cit., p.5 (última consulta: 30-06-2016).

⁹⁸ DOCE L 31/18, 6.2.2003.

no tengan un efecto deficiente para los solicitantes de protección internacional y además recoge una serie de destacables cambios⁹⁹.

Su ámbito de aplicación se extiende, tal y como recoge el artículo 3, “(...) a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se les permita permanecer en su territorio en calidad de solicitantes, así como a los miembros de su familia si quedan cubiertas por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional”.

Se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva a todos los solicitantes de protección internacional en todas las etapas del proceso, incluyéndose también los procedimientos sujetos al Reglamento Dublín III. De esta forma, la Directiva ahora es de aplicación en la frontera, aguas territoriales y zonas de tránsito; anteriormente tan solo se hacía mención a la frontera y al territorio de un Estado miembro.

5.2.2. Garantías de la Directiva

La Directiva establece una serie de garantías para los solicitantes relacionadas con la información (artículo 5), documentación (artículo 6, mediante la expedición de documentos que recojan su condición de solicitante), residencia y libertad de circulación (artículo 7), las que abordan la cuestión del internamiento y sus condiciones (que a continuación trataremos con mayor detenimiento), las que tienen como finalidad la consecución de la reagrupación y mantenimiento de la unidad familiar (artículo 12), reconocimientos médicos (artículo 13), educación, empleo y formación profesional (artículos 14, 15 y 16 respectivamente), condiciones materiales de acogida y atención sanitaria (artículo 17, 18 y 19).

⁹⁹ Véase ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note On Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 2015, p. 6 Puede verse en la siguiente dirección de Internet: http://www.ecre.org/ecre-old/wp-content/uploads/2016/06/Information_Note_Reception.pdf (última consulta: 27-06-2016).

En la Directiva se introducen disposiciones detalladas sobre la detención de los solicitantes y los motivos que pueden ocasionar su práctica (artículo 8). Sin embargo, nadie podrá ser detenido alegándose como fundamento el simple hecho de solicitar protección internacional, debiendo tenerse presente en la detención los principios de proporcionalidad y necesidad. El establecimiento de estos motivos¹⁰⁰ obedece a evitar la práctica de detenciones arbitrarias¹⁰¹.

Por otra parte, el internamiento debe limitarse al periodo temporal más breve posible. Se incluyen asimismo garantías para los solicitantes detenidos en relación con el contenido de las órdenes de detención y el control judicial rápido de la legalidad del internamiento, admitiéndose la asistencia jurídica gratuita (artículo 9).

Además se establecen disposiciones sobre las condiciones que se consideran oportunas en la detención (por ejemplo, su práctica en centros especializados) y normas sobre la detención de personas vulnerables y solicitantes con necesidades de acogida particulares (artículos 10 y 11).

La inclusión de articulado relativo al internamiento en la Directiva ha sido duramente criticado por la Asociación Europea de Defensa de Derechos Humanos (AEDH) que defiende su prohibición y cuestiona que “numerosos Estados sientan que tienen permiso para banalizar el internamiento de personas que buscan protección y para hacerlo más sistemático”¹⁰².

Abordando otra cuestión, en materia de empleo y de acuerdo con el artículo 15 los Estados deben permitir el acceso al mercado laboral de los solicitantes como muy tarde a los nueve

¹⁰⁰ Los motivos contemplados en el apartado 3 del artículo 8 y que se recogerán en el Derecho nacional son: “a) para determinar o verificar su identidad o nacionalidad; b) para determinar los elementos en que se basa la solicitud (...), en particular cuando exista riesgo de fuga del solicitante; c) para decidir (...) sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio; d) cuando la persona internada esté sometida a un procedimiento de retorno (...); e) cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público; f) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento (UE) N° 604/2013 (...) [Reglamento Dublín III, esto es, cuando exista riesgo considerable de fuga]”.

¹⁰¹ COMISIÓN EUROPEA: *Un Sistema Europeo...*, op.cit., p.5 (última consulta: 30-06-2016).

¹⁰² AEDH, Asociación Europea de defensa de los Derechos Humanos: *Integrar el “paquete asilo”...*, op.cit., p. 12 (última consulta: 30-06-2016).

meses desde la presentación de su solicitud (en la Directiva anterior este plazo era de un año).

También se permite la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida con objeto de evitar un posible abuso del sistema de acogida cuando el solicitante abandone el lugar de residencia sin informar a la autoridad competente o sin obtener permiso para ello, cuando no cumpla su obligación de comunicación de datos, o bien cuando presente una solicitud posterior (artículo 20.1). El retraso en la presentación de un solicitante ya no puede justificar la denegación de las condiciones de acogida (así se estipulaba en el artículo 16.2. de la anterior Directiva), aunque sí su reducción, tal y como señala el apartado 2 del artículo 20.

5.2.3. Personas vulnerables

La Directiva de 2013 amplía la lista de personas vulnerables en su artículo 21, añadiéndose entre estas a las víctimas de mutilaciones genitales femeninas¹⁰³ y se introduce la obligación de los Estados de evaluar si los solicitantes tienen necesidades de acogida particulares indicando la naturaleza de las mismas. La evaluación se debe iniciar en un periodo razonable desde la presentación de la solicitud, y la garantía que se preste a estos solicitantes deberá tener en cuenta tales necesidades (artículo 22).

Los artículos 23 y 24 sobre menores y menores no acompañados constituyen un reflejo de la preocupación que se muestra en el propio Preámbulo de la Directiva por plasmar el principio del interés superior del menor, debiendo los Estados atender a la consecución de la reagrupación familiar, el bienestar y el desarrollo social del menor, su seguridad, protección y opinión. Respecto a los menores no acompañados se les garantizará un representante, debiendo llevar a cabo los Estados miembros la localización de miembros de

¹⁰³ En el anterior artículo 17 de la Directiva 2003/9/CE se señalaba como personas vulnerables a menores (incluyendo los no acompañados), personas con discapacidades, de avanzada edad, mujeres embarazadas, familiares monoparentales con hijos menores y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. El nuevo artículo 21 de la Directiva 2013/33/UE añade a las víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y las víctimas de la mutilación genital femenina.

su familia a la mayor brevedad posible siempre con el objeto de lograr la unidad familiar, otro principio recogido también en el Preámbulo de la Directiva.

Por otra parte, los Estados miembros proporcionarán asistencia jurídica y representación legal gratuitas con la idea de garantizar la tutela judicial efectiva en recursos sobre las decisiones de concesión, retirada o reducción de los beneficios de la Directiva, aunque puede no proporcionarse si el Estado estimara que no alcanzará un resultado favorable (artículo 26).

5.3. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y el contenido de la protección concedida¹⁰⁴

5.3.1. Finalidad de la Directiva

La determinación de los motivos que pueden dar lugar al otorgamiento de protección internacional, el establecimiento de su contenido y los derechos que dispondrán los beneficiarios constituyen la base fundamental sobre la que se asienta la Directiva.

Esta Directiva aúna en un único texto tanto la protección dispensada por el estatuto de refugiado como por el estatuto de protección subsidiaria¹⁰⁵, bajo el término “protección internacional”.

Su establecimiento sustituye a la Directiva 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de

¹⁰⁴ DOUE L 337/9, 20.12.2011.

¹⁰⁵ El concepto de protección subsidiaria comenzará a tener relevancia en la década de los noventa, aunque previamente ya fue utilizado por la Sociedad de Naciones y los Estados desde la década de los 50 aunque se usaban otras formas de referirse a ella haciéndose alusión a refugiados de facto, estatuto B o protección humanitaria. MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común...*, op.cit., p. 185.

protección internacional y al contenido de la protección concedida¹⁰⁶, introduciendo numerosas alteraciones¹⁰⁷.

5.3.2. Requisitos para acceder al estatuto de refugiado y para la obtención de la protección subsidiaria

Se hace mención en el apartado 1 del artículo 9 en cuanto a los requisitos para ser considerado refugiado, a los actos de persecución que de acuerdo con el artículo 1. A de la Convención de Ginebra sean graves por su naturaleza o carácter reiterado como para que constituyan una violación grave de los derechos fundamentales o se configuren como una acumulación grave de varias medidas. En particular y según el apartado 2, los actos de persecución pueden consistir en actos de violencia física, psíquica o sexual; medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales discriminatorias; procesamientos o penas desproporcionadas; denegación de tutela judicial; penas por la negativa a cumplir el servicio militar en un conflicto; y actos dirigidos contra personas por razones de sexo o por ser niños.

Respecto a los motivos de persecución la Directiva señala en su artículo 10 la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o debido a opiniones políticas; en definitiva los mismos motivos que se recogen en el artículo 1. A de la Convención de Ginebra. Uno de los cambios introducidos por la Directiva es que los Estados miembros tendrán en cuenta aspectos relacionados con el sexo de las personas, incluyendo la identidad de género, para determinar la pertenencia a un determinado grupo social. Es significativo el cambio de expresión, ya que la anterior Directiva señalaba “podrían tenerse en cuenta...”.

El requisito de relación existente entre los actos de persecución y los motivos de persecución se modifica con esta Directiva en el apartado 3 del artículo 9 aclarando que esta relación también se cumple cuando existe una conexión entre ausencia de protección contra los actos de persecución y los motivos de persecución.

¹⁰⁶ DOCE L 304/12, 30.9.2004.

¹⁰⁷ Véase ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 2013, pp. 3-4. Puede consultarse a través de la siguiente dirección de Internet: <http://www.refworld.org/docid/551922ae4.html> (última consulta: 27-06-2016).

De otro lado, la protección subsidiaria se otorgará en caso de daños graves como la condena a pena de muerte o su ejecución, tortura o penas así como tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o bien respecto a amenazas graves e individuales contra la vida o integridad física de un civil causados por una violencia indiscriminada en conflictos armados internos o internacionales (artículo 15).

Los Estados miembros tendrán en consideración al valorar cualquier solicitud de protección internacional cuestiones incidentales como hechos relativos al país de origen, la documentación presentada por el solicitante e información sobre si ha sufrido o es probable que sufra persecución o daños graves, la situación individual y personal del solicitante, si las actividades en las que ha participado desde que abandonó su país tienen como finalidad crear las condiciones necesarias para presentar una solicitud de protección internacional evaluando si pueden suponer persecución o daños graves en caso de regreso, y si sería razonable esperar que el solicitante se acogiese a la protección de otro país mediante la reclamación de la ciudadanía (artículo 4.3).

El artículo 6 establece que los agentes de persecución pueden ser el Estado; partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte del mismo; o bien agentes no estatales cuando los dos anteriores incluyendo organizaciones internacionales, no puedan o quieran otorgar protección. Además el nuevo texto en el artículo 7 aclara respecto al anterior la definición de los agentes de protección (que pueden ser básicamente el Estado, partidos u organizaciones, incluyendo organizaciones internacionales) y se especifica que la protección contra la persecución y los daños graves tiene que ser efectiva y de carácter no temporal.

Por otra parte, el concepto de protección interna consagrado en el artículo 8 permite a los Estados determinar que un solicitante no precisa de protección si en una parte de su país de origen no tiene fundados temores a ser perseguido o no hay riesgo de soportar daños graves, o bien puede acceder a protección contra la persecución, y además puede viajar allí de forma segura siendo razonable su establecimiento en ese lugar. Se elimina la posibilidad de aplicar este concepto aunque existan obstáculos técnicos al retorno al país de origen, opción que contemplaba el anterior texto. Sin embargo, la protección interna sigue constituyendo una cuestión muy delicada pues nada impide que la disposición pueda ser utilizada por los Estados como motivo para denegar la protección¹⁰⁸.

¹⁰⁸ AEDH, Asociación Europea de defensa de los Derechos Humanos: *Integrar el “paquete asilo”...*, op.cit., p. 8 (última consulta: 27-06-2016).

Los artículos relativos al cese tanto de la condición de refugiado como de la protección subsidiaria incorporan ahora una excepción al mismo en relación a razones imperiosas derivadas de una persecución anterior (artículo 11.3 y 16.3).

5.3.3. Contenido de la protección internacional

El contenido de la protección internacional está constituido por la protección contra la devolución (artículo 21), información (artículo 22), mantenimiento de la unidad familiar (artículo 23; además con esta Directiva se amplía la definición de miembros de la familia en el artículo 2.j que ahora incluirá, además de al cónyuge del beneficiario de protección o pareja de hecho y a sus hijos menores, a los padres o al adulto responsable del beneficiario que sea un menor no casado), permisos de residencia (artículo 24), expedición de documentos de viaje (artículo 25), acceso al empleo (artículo 26; se mejora la disposición anterior al respecto debiendo velar los Estados miembros por que se ofrezcan a los beneficiarios de protección internacional cursos de formación en condiciones equivalentes a los nacionales), a la educación (artículo 27), a procedimientos de reconocimiento de cualificaciones (novedad introducida en el artículo 28), protección social y asistencia sanitaria (artículos 29 y 30 respectivamente), medidas para menores no acompañados (artículo 31), acceso a la vivienda (artículo 32), libertad de circulación en el territorio de un Estado miembro (artículo 33), instrumentos de integración (artículo 34), y repatriación (artículo 35).

Pese a que en principio podría pensarse que las dos categorías de beneficiarios (estatuto de refugiado y protección subsidiaria) al quedar bajo la amplia noción de protección internacional reciben una protección bastante semejante aproximándose, lo cierto es que del contenido de la Directiva se desprende que esto no es así fundamentalmente en los aspectos de la duración del permiso de residencia y en el acceso a la protección social que podrá limitarse a prestaciones básicas para los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria tal y como dispone el artículo 29.2.

Respecto a la duración del permiso de residencia, será como mínimo de tres años y renovable para los beneficiarios del estatuto de refugiado, mientras que para las personas que reciban protección subsidiaria será de una duración mínima de un año y renovable por dos años mínimo (artículo 24).

Ya no se permitirá a los Estados miembros reducir el contenido de los derechos otorgados a los beneficiarios de protección internacional sobre la base de que dicha condición se obtuvo debido a actividades realizadas con el único o principal propósito de crear las condiciones necesarias para ser reconocido como refugiado o beneficiario de la protección subsidiaria. Se suprimen los apartados 6 y 7 del artículo 20 sobre las normas generales del contenido de la protección internacional que recogía la Directiva 2004/83/CE.

5.4. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida¹⁰⁹

5.4.1. Finalidad de la Directiva y concepto de protección temporal

Esta Directiva tiene como finalidad, siguiendo el tenor de su artículo 1, el establecimiento de unas normas mínimas con objeto de conceder protección temporal en los supuestos de afluencia masiva a personas desplazadas que procedan de terceros países y no puedan volver a su país de origen, y también con el objetivo de impulsar entre los Estados miembros de la UE un esfuerzo equitativo para acoger a estas personas responsabilizándose de los efectos derivados de su acogida. Pese a su fin, la Directiva nunca ha sido aplicada¹¹⁰, y parece ser que esto se debe como ha indicado el profesor de la Universidad de Essex, Steve Peers, a las dificultades para conseguir la mayoría cualificada del Consejo que se precisa para la toma de decisiones ante situaciones que no afectan a

¹⁰⁹ DOCE L212/12 7.8.2001.

¹¹⁰ La aplicación de esta Directiva es reclamada por muchos en orden a lograr una solicitud a la problemática de refugiados sirios que acontece en 2016 en el continente europeo. Resulta de interés el siguiente artículo periodístico en el que se llama a la puesta en marcha de la Directiva para atajar esta cuestión: <http://blogs.20minutos.es/goldman-sachs-is-not-an-after-shave/2016/03/07/refugiados-un-negocio-xenofobo/> (Última consulta: 19-05-2016)

todos los Estados miembros, así como debido al temor de que su aplicación suponga un incentivo para los migrantes que deseen entrar en territorio comunitario¹¹¹.

Esta figura *a priori* goza de un mayor nivel de agrado por los Estados que la figura del asilo. Como señala MUÑOZ AUNION: “La figura que vendría a suplantar esta última [el asilo] sería la de la Protección Temporal (...) con su objetivo final en la repatriación, que viene a representar una opción atractiva para priorizar los objetivos de control migratorio al mismo tiempo que representa un compromiso creíble con principios humanitarios”¹¹².

¿Qué debe entenderse por protección temporal? El artículo 2 de la Directiva la califica como un procedimiento de carácter excepcional por el cual en caso de afluencia masiva actual o inminente se garantiza a personas desplazadas que provengan de terceros países que no pueden volver a su país de origen protección inmediata y temporal, especialmente si el sistema de asilo corre el riesgo de no poder gestionar ese flujo.

El artículo 3 señala que “la protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de Ginebra”. Por otro lado, en su aplicación los Estados deberán prestar atención a los derechos humanos y libertades fundamentales y a sus obligaciones relativas al principio de *non-refoulement*. Se hace referencia en esta disposición a la celebración de consultas regulares con el ACNUR y otras organizaciones internacionales en cuanto al establecimiento, aplicación y cese de la protección temporal.

5.4.2. Duración de la protección temporal y su aplicación

Se establece en un año el plazo de duración de la protección temporal, aunque podrá ser objeto de prórroga (de manera automática) por periodos de seis meses como máximo durante otro año y si persisten los motivos el Consejo puede decidir, a propuesta de la Comisión, prorrogar la protección temporal durante un año como máximo (artículo 4).

¹¹¹ACCEM, Asociación Católica Española de Inmigrantes: *La pieza faltante: la Directiva UE sobre Protección Temporal*, 2015. Puede verse en la siguiente dirección de Internet: <http://www.accem.es/es/la-pieza-faltante-la-directiva-ue-sobre-proteccion-temporal-a1656> (última consulta: 27-06-2016).

¹¹² MUÑOZ AUNION, A: *La política común...*, op.cit., p.173.

Para conocer si nos encontramos ante un supuesto que encaje en el concepto de afluencia masiva se tendrá en cuenta una decisión del Consejo adoptada por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, que además examinará toda solicitud de un Estado miembro que presente una propuesta al Consejo (artículo 5).

De acuerdo con su artículo 7 los Estados podrán dar protección temporal a otras categorías de personas desplazadas además de las cubiertas por el artículo 5 de la Directiva.

5.4.3. Garantías para los beneficiarios de protección temporal

La Directiva también contiene toda una serie de garantías de las cuales van a poder disfrutar los beneficiarios de la protección temporal: dispondrán de permisos de residencia y si es necesario de visados (artículo 8); autorización con miras al ejercicio de una actividad retribuida por cuenta propia o ajena (artículo 12); un alojamiento apropiado, asistencia en materia de ayuda social y alimentación, asistencia médica o de otro tipo (artículo 13); educación para menores de 18 años con posible acceso para adultos a decisión de los Estados miembros (artículo 14); consideraciones respecto a la reagrupación familiar (artículo 15); y medidas destinadas a menores no acompañados (artículo 16).

En cualquier momento los beneficiarios de protección temporal tendrán la facultad de presentar una solicitud de asilo, aspecto señalado en el artículo 17.

En el artículo 21 de la Directiva se recoge que los Estados deben adoptar medidas para permitir el regreso voluntario de los beneficiarios de protección temporal o de aquellas personas cuya protección temporal ha finalizado. Las disposiciones relativas a este regreso voluntario deben facilitar el regreso con respeto a la dignidad humana. Además estas personas deben regresar con conocimiento de causa.

Los Estados también deben garantizar dicho respeto a la dignidad humana en relación a las medidas adoptadas para el regreso forzoso de aquellas personas cuya protección temporal ha finalizado (artículo 22).

Se indica en el artículo 25 que los Estados, con espíritu de solidaridad comunitaria, llevarán a cabo la acogida de beneficiarios de protección temporal, informando al Consejo de sus posibilidades de acogida. En caso de que la capacidad de acogida resulte insuficiente para atender a una afluencia masiva se tomarán medidas por el Consejo que pueden llegar a la reivindicación de ayuda complementaria para los países perjudicados por ello.

Además y siguiendo lo dispuesto en el artículo 28 se podrá excluir a una persona de protección temporal si ha cometido graves crímenes o es un peligro para la seguridad del Estado miembro de acogida.

5.5. Reglamento (UE) N° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida¹¹³

5.5.1. Finalidad del Reglamento

Este Reglamento se dedica a fijar los criterios que van a servir de base para determinar cuál es el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, ya que conforme al artículo 3.1 del mismo tan solo un Estado miembro será el responsable de examinar una solicitud.

El Reglamento, que se conoce comúnmente como Reglamento Dublín III, sustituye al anterior Reglamento (CE) N°343/2003¹¹⁴ (Reglamento Dublín II).

La determinación del Estado responsable pretende ser una solución a la denominada práctica del “*asylum shopping*” que TRUJILLO HERRERA define como “la multiplicación de procedimientos de asilo vinculados a solicitudes presentadas simultánea o sucesivamente, en diferentes Estados”¹¹⁵, así como resolver la cuestión de los refugiados “en órbita”¹¹⁶, personas que acaban transitado entre diferentes Estados sin que ninguno examine su solicitud.

¹¹³ DOUE L 180/31, 29.3.2013.

¹¹⁴ Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. DOCE L 50/1 25.2.2003.

¹¹⁵ TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea...*, op.cit., p. 228.

¹¹⁶ El Preámbulo del Convenio de Dublín contenía mención expresa estas personas: “solicitantes de asilo [que] sean objeto de reenvíos sucesivos de un Estado miembro a otro sin que ninguno de dichos Estados asuma la competencia del examen de la solicitud de asilo”.

5.5.2. Criterios para la determinación del Estado responsable

Se recogen en el Capítulo III del Reglamento aplicándose de forma jerárquica tal y como señala el artículo 7. En primer lugar, el artículo 8 dispone que si el solicitante es un menor no acompañado recaerá la responsabilidad en el Estado miembro en que se halle un miembro de la familia o un hermano del menor de forma legal. Si se trata de un menor casado y su cónyuge no esté legalmente en el territorio de los Estados miembros, el Estado donde se encuentre legalmente el padre, madre, otro adulto responsable del menor o un hermano será el responsable.

Si el menor no acompañado tiene un pariente en otro Estado que se encuentre allí legalmente y este último puede ocuparse de él, el Estado miembro del pariente será el responsable siempre que este criterio lleve aparejado el interés superior del menor.

En caso de que los miembros de la familia, hermanos o parientes estén dispersos en más de un Estado miembro el interés superior del menor jugará un papel importante en la determinación del Estado responsable. Si no hay ninguna de las personas anteriormente citadas será responsable el Estado donde el menor no acompañado presente su solicitud.

Otro criterio diferente se recoge en el artículo 9 que establece que será responsable el Estado que hubiera autorizado a algún miembro de la familia del solicitante a residir como beneficiario de protección internacional; lo mismo ocurrirá si este miembro de la familia es un solicitante de protección internacional (artículo 10), en ambos casos siempre que los interesados muestren su consentimiento por escrito.

Otra de las disposiciones jerárquicas se contiene en el artículo 11 que lleva por título “procedimiento familiar” y dispone que en el supuesto de que varios miembros de una familia y/o los hermanos menores solteros presenten simultáneamente o en fechas cercanas una solicitud en un mismo Estado y cuando los criterios del Reglamento conllevaran su separación, será responsable del examen de todas las solicitudes el Estado miembro que fuera responsable de la mayoría de los solicitantes o en su defecto el responsable de la solicitud del de mayor edad.

La expedición de documentos de residencia y visados determina la siguiente regla contenida en el artículo 12: el Estado que haya expedido a un solicitante un documento de residencia valido será el responsable. Lo mismo ocurrirá si es un visado válido, salvo si se ha expedido en nombre de otro Estado miembro, siendo este último el responsable.

Cuando el solicitante posea varios documentos de residencia o visados válidos y expedidos por diferentes Estados miembros será responsable siguiendo esta jerarquía el que haya expedido el documento de residencia con la duración más amplia, y si fuera la misma el Estado que haya expedido el que caduque en fecha posterior; si los visados son de la misma naturaleza el Estado que haya expedido el que tenga una fecha de caducidad posterior, y si son de distinta naturaleza el Estado que lo haya expedido con mayor plazo de validez, o si tienen el mismo el que haya expedido el que caduque posteriormente.

El criterio expuesto en el párrafo anterior será aplicable incluso cuando uno o varios de los documentos de residencia o visados estén caducados desde hace menos de dos años (en caso de documentos de residencia) o menos de seis meses (visados) y el solicitante no se haya marchado del territorio de los Estados miembros. Si se exceden estos plazos de caducidad, el Estado donde se haya presentado la solicitud será el responsable.

La siguiente pauta establecida en el artículo 13 para la determinación del Estado responsable dispone que si el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro irregularmente (por vía terrestre, marítima o aérea) desde un tercer país, el Estado miembro por el que ha entrado será responsable (cesando esta responsabilidad a los doce meses tras cruzar la frontera). Si un Estado miembro no es responsable o ha dejado de serlo conforme a lo anteriormente expuesto y se determina que el solicitante ha entrado de forma irregular o cuyas circunstancias de entrada no se puedan determinar ha vivido en un Estado miembro continuamente en periodos no inferiores a cinco meses, ese Estado será el responsable. Cuando el solicitante hubiera vivido en periodos no inferiores a cinco meses en varios Estados miembros será responsable el Estado en que haya pasado el periodo más reciente.

Un criterio consecutivo señala que si se produce la entrada a un Estado miembro que dispensa de la obligación de visado, este será responsable salvo si el nacional de un tercer Estado o apátrida presenta su solicitud en otro Estado miembro que también le dispensa de tal obligación (artículo 14).

Finalmente, se establece como regla que en los supuestos en que la solicitud sea presentada en la zona de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro recaerá en este Estado la responsabilidad del examen (artículo 15).

Por otro lado, el artículo 16 contiene una disposición relativa a personas dependientes con objeto de lograr su agrupación con las personas con las que mantenga lazos familiares si los interesados así lo desean y lo expresan por escrito.

También se recoge cláusulas discrecionales en el artículo 17 que permiten a cualquier Estado miembro atraer hacia sí una solicitud de protección internacional pese a no ser el responsable conforme a los criterios mencionados.

Si de acuerdo a los criterios expuestos no puede determinarse cuál es el Estado encargado del examen de una solicitud, esta responsabilidad quedará en manos del primer Estado miembro ante el que se haya presentado la solicitud (artículo 3.2).

5.5.3 Garantías de los destinatarios y otras cuestiones: recurso contra la decisión de traslado, internamiento para fines de traslado y mecanismo de alerta rápida

En el Reglamento también se contienen toda una serie de garantías para los destinatarios de su aplicación como por ejemplo el derecho a la información, comunicándose al solicitante por parte de los Estados miembros los objetivos del Reglamento, criterios para la determinación del Estado responsable ya expuestos, posibilidad de acceder a una entrevista personal, impugnación de una decisión de traslado y suspensión del traslado si esta procede, intercambio de datos entre Estados, y el derecho de acceso a tales datos incluyendo su corrección o supresión (artículo 4).

Una de las novedades del Reglamento recogida en el artículo 5 consiste en la celebración de una entrevista personal con el solicitante para facilitar el entendimiento de tales informaciones. Además se dispone de garantías para menores en el artículo 6 con miras a lograr la reunificación familiar¹¹⁷.

Abordando otras cuestiones, con la sustitución efectuada por este Reglamento se incluye un derecho de recurso contra una decisión de traslado en el artículo 27, además de la posibilidad a discreción de los Estados miembros de que la interposición de recurso suspenda el traslado. También se garantizará por los Estados comunitarios el acceso a la asistencia jurídica gratuita de quien no pueda hacerse cargo de los costes, aunque es probable que no se conceda si se estima que el recurso no prosperará.

¹¹⁷ COMISIÓN EUROPEA: *Un Sistema Europeo...*, op.cit., p.7 (última consulta: 27-06-2016).

Por otra parte, otras de las disposiciones aluden a que se permitirá la detención con objeto de efectuar un traslado cuando exista riesgo de fuga (artículo 28.2).

En este texto además se incluye un mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis (artículo 33) en el que colaboran la EASO y la Comisión destinado a solucionar supuestos en los que exista presión o problemas de funcionamiento en el sistema de asilo de un Estado miembro¹¹⁸. Sin embargo, el ACNUR mantiene que este mecanismo es insuficiente para resolver los problemas que puedan surgir en materia de asilo en los sistemas de los Estados miembros, siendo necesario “un enfoque sistemático para establecer y mantener la calidad, incluyendo la apropiada aplicación de las disposiciones de las refundiciones”.¹¹⁹

En cuanto a su duración, el procedimiento de Dublín en conjunto no podrá exceder de once meses en caso de protección de una persona o nueve meses si el solicitante es devuelto a su lugar de procedencia, existiendo excepciones en los supuestos de fuga o encarcelamiento¹²⁰.

¹¹⁸ El ACNUR ha indicado las dos funciones de este sistema: a) monitoreo continuo de la situación del asilo en los Estados miembros, y b) establecimiento de un marco para definir un curso de actuación estructurado y ordenado para abordar las deficiencias. ACNUR: *Avanzando hacia un Sistema Europeo Común de Asilo. Comunicado del ACNUR sobre el paquete legislativo de la Unión Europea*, 2013, p. 3. Puede verse en la siguiente dirección de Internet: http://www.acnur.es/PDF/avanzando_hacia_sistema_europeo_comn_asilo_20130702130714.pdf (última consulta: 27-06-2016).

¹¹⁹ *Ibidem...*, p. 3.

¹²⁰ COMISIÓN EUROPEA: *Un Sistema Europeo...*, op.cit., p.7 (última consulta: 27-06-2016).

5.6. Reglamento (UE) N° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares¹²¹

5.6.1. Objeto central del Reglamento

En relación a la finalidad de determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de protección internacional se elabora este Reglamento que pretende crear un sistema que pueda ser utilizado para la comparación de huellas dactilares tanto de solicitantes de protección internacional como de inmigrantes irregulares. De este modo, este sistema permitirá conocer si un solicitante de asilo o un extranjero irregular ha presentado previamente una solicitud en otro Estado comunitario o si ha entrado de manera irregular en el territorio de la UE¹²².

El Reglamento (UE) N° 603/2013 sustituye y pretende mejorar al anterior texto en la materia, el Reglamento (CE) N° 2725/2000¹²³.

¹²¹ Reglamento (UE) N° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición). DOUE L 180/1, 29.6.2013.

¹²² AEDH, Asociación Europea de defensa de los Derechos Humanos: *Integrar el “paquete asilo”...*, op.cit., p. 19 (última consulta: 30-06-2016).

¹²³ Reglamento (CE) N° 2725/2000 del Consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. DOCE L 316/1, 15.12.2000.

5.6.2. Funcionamiento de Eurodac

Se estipula en el apartado 2 del artículo 1 que de la base de datos podrán servirse autoridades nacionales y la Oficina Europea de Policía (Europol) pero únicamente con objeto de la prevención, detención o investigación de delitos de terrorismo u otros delitos graves. Este acceso se permite con limitaciones, ya que va a exigir respecto a las autoridades nacionales un análisis previo y con resultado negativo en la identificación del solicitante sirviéndose de las bases nacionales, sistemas automatizados de identificación dactiloscópica de todos los demás Estados, y el Sistema de Información de Visados (artículo 20.1); por su parte el acceso de Europol se permitirá cuando se hayan agotado las posibilidades de identificación del sujeto empleando los sistemas de procesamiento de información a los que pueda acceder (artículo 21.1).

El acceso por las fuerzas policiales no se realizará en todo caso, debiendo tenerse presente en particular los artículos 20.1.b) y 21.1.b) que señalan su práctica cuando “la comparación sea necesaria en un caso concreto (no se llevarán a cabo comparaciones sistemáticas)”.

La entrada al sistema por autoridades nacionales puede plantear problemas, en primer lugar debido a que puede comprometer la confidencialidad de las solicitudes de asilo, y en segundo lugar por el ligamen que se establece entre la inmigración y los delitos terroristas o de carácter grave¹²⁴.

Eurodac se compone, atendiendo al artículo 3, de un Sistema Central (formado por una Unidad Central y por un Plan y un Sistema de Continuidad Operativa) y por instrumentos de comunicación entre el mismo y los Estados miembros, cada uno de los cuales tendrá un solo Punto de Acceso Nacional.

En cuanto al plazo para la transmisión de las impresiones dactilares el artículo 9 lo fija como máximo en las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud o en las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que se tomen correctamente y con calidad. La labor de gestión operativa quedará encomendada según lo estipulado en el artículo 4 a la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante la Agencia).

¹²⁴ AEDH, Asociación Europea de defensa de los Derechos Humanos: *Integrar el “paquete asilo”...*, op.cit., p. 20 (última consulta: 27-06-2016).

El Reglamento también contiene disposiciones que indican el plazo de conservación de los datos, y que varían dependiendo del sujeto implicado:

- Para los solicitantes de protección internacional será de diez años (artículo 12.1), pero serán borrados con inmediatez si el solicitante adquiere la nacionalidad en algún Estado de la UE (artículo 13).
- Para nacionales de terceros países o apátridas interceptados por el cruce irregular de una frontera exterior es de dieciocho meses (en el Reglamento anterior el plazo de conservación era de dos años) aunque serán borrados en caso de que el extranjero obtenga un permiso de residencia, salga del territorio de los Estados miembros o adquiriera la nacionalidad en un Estado de la UE (artículo 16).
- Los referentes a beneficiarios de protección internacional serán conservados durante tres años desde que se concede tal protección (artículo 18.2).
- Los datos de extranjeros presentes ilegalmente en un Estado miembro no serán conservados y serán utilizados para su comparación tan solo con los datos relativos a los solicitantes de protección internacional. En este caso sólo se conservará el registro de búsqueda que sirva para controlar la conformidad del tratamiento y garantizar la seguridad de los datos (artículos 17. 3 y 17.4).

El artículo 29 señala que se creará un folleto común para informar a los destinatarios del sistema Eurodac, el cual debe contener como mínimo datos relativos a la identidad del responsable del tratamiento de datos, sus fines, los destinatarios de los datos, la obligatoriedad de la toma de impresiones de datos para solicitantes de protección internacional y nacionales de terceros países o apátridas interceptados con ocasión del cruce irregular de una frontera exterior y que sean mayores de 14 años, los derechos de acceso a los datos, derecho a su rectificación y a su supresión si se tratan de manera ilegal.

Por otro lado, se encarga a las autoridades nacionales de control comprobar que el tratamiento de datos personales se realiza conforme al Reglamento (artículo 30). El Supervisor Europeo de Protección de Datos llevará a cabo una tarea similar, especialmente fijando su atención en el tratamiento de datos personales por la Agencia, que debe respetar lo establecido en el Reglamento 45/2001¹²⁵.

¹²⁵ Reglamento (CE) N° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos

El ACNUR en una comunicación sobre el paquete legislativo de asilo en la UE en junio de 2013 ha reconocido algunos de estos cambios como positivos en los procedimientos que se vienen aplicando¹²⁶.

5.7. Reglamento (UE) N° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración¹²⁷

Con objeto de lograr una efectiva protección internacional de los refugiados es imprescindible la colaboración interestatal que va a funcionar en base a dos premisas: una es la solidaridad internacional¹²⁸ y la otra viene constituida por un reparto de cargas.

En este sentido resulta fundamental el Reglamento N° 516/2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Se trata de un Fondo que se subdivide en tres bloques: el Fondo Europeo para los Refugiados (FER), el Fondo Europeo para la Integración (FEI) y el Fondo Europeo para el Retorno (FR), y cuya vigencia se fija hasta el 31 de diciembre de 2020.

personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos. DOCE L 8/1, 12.1.2001.

¹²⁶ Estas mejoras responden a la facultad de acceso del sistema por agentes de orden público, la prohibición de compartir los datos del sistema referentes a las personas con terceros países, las búsquedas tan solo van a efectuarse en caso de que haya una sospecha fundada de que un individuo que ha cometido un crimen ha solicitado asilo, y la puesta a disposición de los destinatarios de información sobre la utilización de los datos EURODAC. ACNUR: *Avanzando hacia un Sistema Europeo...*, op.cit. p. 5 (última consulta: 27-06-2016).

¹²⁷ Reglamento (UE) N° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones N° 573/2007/CE y N° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. DOUE L 150/168, 20.5.2014.

¹²⁸ El propio Preámbulo de la Convención de Ginebra incluye una mención expresa a la solidaridad internacional: “Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.

Los orígenes del Fondo se remontan al Consejo de Tampere de 1999 que dio como resultado una expresión favorable hacia el desarrollo de la solidaridad internacional, lo que llevó a la adopción al año siguiente de una Decisión¹²⁹ relativa al establecimiento un Fondo europeo para los refugiados con una vigencia entre los años 2000 y 2004.

Tras su finalización una nueva Decisión¹³⁰ prorroga la vigencia del Fondo para el periodo comprendido entre los años 2005-2010, decisión que sería derogada en 2008 estableciéndose un Fondo para el periodo 2008 a 2013¹³¹.

5.8. Reglamento (UE) N° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo¹³²

Mediante este Reglamento se ha creado la EASO cuyas labores se centran tal y como recoge el Capítulo 2 en la cooperación entre los Estados miembros en aspectos relacionados con el asilo, apoyo a la solidaridad respecto a aquellos Estados comunitarios sometidos a presiones especiales y por último, favorecer la aplicación del SECA.

Este último cometido puede dividirse atendiendo a dos perspectivas: desde un punto de vista interno la EASO recogerá información respecto al tratamiento de la solicitudes de protección internacional en los Estados miembros y la normativa de cada uno de los Estados miembros al respecto (artículo 11.2), y además anualmente llevará a cabo un informe sobre la situación del asilo en la UE (artículo 12). Desde una dimensión exterior coordinará el intercambio de información y acciones relativas al reasentamiento de refugiados en terceros países y finalmente, cooperará con terceros países con la intención

¹²⁹ Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados (2000/596/CE). DOCE L 252/12, 6.10.2000

¹³⁰ Decisión 2004/904/CE del Consejo de 2 de diciembre de 2004 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010. DOCE L 381/52, 28.12.2004

¹³¹ Decisión 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo. DOCE L 144/1, 6.6. 2007.

¹³² DOUE L 132/11, 29.5.2010.

de fomentar tanto la aplicación de programas regionales de protección como la capacidad de establecer instrumentos de asilo y acogida propios (artículo 7)¹³³.

Mediante una Decisión¹³⁴ en el año 2010 se estableció que la sede de la EASO radicará en el puerto de La Valeta (Malta).

6. UN NUEVO SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Recientemente en abril de 2016 las intenciones de reformar el SECA se han visto plasmadas en una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo¹³⁵. Los principales problemas de la actual regulación se centran en la incapacidad de lograr un reparto equitativo de solicitantes cuando estos suponen un gran número, así como la dificultad de impedir los movimientos secundarios en el territorio de la UE.

Destacable en este aspecto y muestra de los problemas es el aumento del número de solicitudes que ha recibido la UE en 2015, además de las diferencias en el número de solicitudes y el reconocimiento de cada uno de los Estados miembros¹³⁶.

La llegada masiva de solicitantes de asilo a partir de 2015 debido fundamentalmente a los conflictos presentes en Oriente Medio ha acentuado las graves deficiencias del sistema que establece el Reglamento de Dublín para la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, siendo dos de ellas las relativas a la imposibilidad de hacer frente a situaciones de presión desproporcionada en el sistema de asilo de un Estado miembro, y su ineficiencia en la tramitación de las solicitudes.

¹³³ Véase la síntesis del Reglamento que establece la creación de la EASO. Puede consultar a través de la siguiente dirección de Internet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0022> (última consulta: 27-06-2016)

¹³⁴ Decisión 2010/762/UE de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 25 de febrero de 2010, por la que se fija la sede de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. DOUE L 324/47, 9.12.2010.

¹³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM (2016), 197 final.

¹³⁶ Vid. Anexo I: Solicitantes de asilo en Europa (2008-2015) y resoluciones de asilo favorables y desfavorables en Europa en 2015.

Respecto a la primera cuestión, en un comunicado de prensa de la Comisión Europea de mayo de 2016¹³⁷ se dispone que la reforma de este aspecto pasa por la creación de un mecanismo corrector de asignación que ha sido denominado como “mecanismo de equidad” y que permite precisar que un Estado miembro de la UE está gestionando un elevado número de solicitudes de asilo si supera el 150% de una cifra de referencia que atiende a la extensión del país y su riqueza. En este supuesto el mecanismo corrector permite la reubicación de los solicitantes de este país hacia otros Estados de la UE.

Si así lo desean los Estados podrán no participar en esta reubicación durante un tiempo, pero a cambio de ello deberán abonar 250.000 euros por solicitante al Estado miembro que reubique al solicitante.

Además el mecanismo de equidad tendrá en consideración las medidas realizadas con objeto reasentamiento por los Estados miembros.

Respecto a la segunda cuestión, el nuevo sistema de Dublín debe reducir los plazos de transmisión de las solicitudes de traslado, de recepción de respuesta y de ejecución de traslados entre los Estados comunitarios, suprimiéndose además la posibilidad de cambio de responsabilidad.

Otras medidas que debe abordar la reforma de Dublín se centran en evitar abusos y movimientos secundarios o lo que se conoce como “asilo a la carta” mejorándose las estipulaciones relativas a los derechos y obligaciones de los solicitantes, y también asegurando los intereses de menores no acompañados y las prácticas que se encaminan a lograr la reagrupación familiar.

Las propuestas también contemplan la adecuación del sistema Eurodac para su compenetración con las modificaciones que se plantean en el Reglamento de Dublín, fundamentalmente contribuyendo a la identificación de solicitantes de asilo y nacionales irregulares de terceros Estados mediante el aumento del número de datos personales que pueden recabar los Estados miembros. Tal sería el caso de la conservación de imágenes faciales.

¹³⁷ COMISIÓN EUROPEA: *Hacia un sistema europeo común de asilo, equitativo y sostenible*. Comunicado de prensa, 2016. Puede verse a través de la siguiente dirección de Internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm (última consulta: 29-06-2016).

Por otra parte, otro de los planes en la renovación de Eurodac es permitir su utilización en materia de migración irregular mediante el almacenamiento de datos de nacionales de terceros Estados o apátridas que no sean solicitantes asilo.

Otra de las propuestas de la Comisión aborda la conversión de la actual Directiva de procedimientos de asilo en un Reglamento que configure un procedimiento único en toda la UE. Una de las iniciativas aquí y con objeto de agilizar el curso de las solicitudes consiste en la adopción de una lista común de países de origen seguros. En cuanto al término de tercer país seguro se llama a su uso en las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

Asimismo, la Comisión también pretende que la Directiva relativa a los requisitos pase a ser un Reglamento que coordine los derechos que se conceden a los solicitantes (aunque diferenciándose con mayor precisión los correspondientes al estatuto de refugiado y a la protección subsidiaria) y elimine los movimientos secundarios presentes en el continente.

También la armonización del trato que se da a los solicitantes es uno de motivos fundamentales que da pie a la pretensión de reforma de la Directiva sobre las normas para la acogida de los solicitantes.

Finalmente, se propone que la actual EASO pase a ser una Agencia Europea para el Asilo. Entre las labores de esta nueva institución estaría, una vez modificado el sistema de Dublín, la utilización de la ya mencionada cifra de referencia que determinará la puesta en marcha del mecanismo de equidad.

La convergencia a la hora de evaluar las solicitudes a nivel comunitario, la cooperación y el intercambio de información entre Estados de la UE, el potencial despliegue de equipos de apoyo al asilo y la disposición a prestar asistencia técnica y operativa a aquellos Estados que se encuentren en una situación de presión desproporcionada en su estructura de asilo conforman otras de las funciones que asumiría la Agencia.

7. CONCLUSIONES

El SECA ha experimentado diversas transformaciones desde su aparición que obedecen a su adaptación a las circunstancias imperantes en pleno siglo XXI y a mejorar el propio sistema. Poco discutible puede resultar la aspiración de la UE de conseguir una armonización jurídica que permita a cualquier solicitante de asilo seguir el mismo procedimiento y obtener iguales ventajas en todos los Estados miembros, sin embargo aún no puede decirse que los resultados hayan alcanzado el objetivo esperado.

En primer lugar, sería favorable el avance en todas aquellas disposiciones procedimentales que propugnan reducciones de plazos o mayor información al solicitante, siendo destacable la mejora efectuada en ámbitos como la formación adecuada de las autoridades que intervienen en el proceso o las garantías hacia menores y personas que necesitan garantías procedimentales especiales; por otro lado las condiciones de acogida deben caminar hacia la mayor asimilación posible con las condiciones de vida de cualquier nacional comunitario; y finalmente respecto a los requisitos para obtener protección internacional deberían ser recogidos con un mayor grado de precisión evitando las divergentes prácticas entre los Estados miembros.

En segundo lugar y respecto al sistema establecido en el Reglamento de Dublín para la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, llama la atención que en tan solo dos años de vigencia se plantee su reforma. La crisis migratoria presente en el continente europeo en 2016 provocada fundamentalmente por el conflicto sirio ha dejado entrever las grandes deficiencias que ocasiona a los Estados que reciben un mayor número de solicitudes.

El mecanismo corrector que se pretende implantar con la reforma, si bien puede reducir la presión que sufren algunos Estados, también puede resultar muy cuestionable. La solidaridad que propugna defender la UE choca bastante con una medida que incluye la posibilidad de no acoger al solicitante a cambio de pagar una suma de dinero al Estado que lo haga en su lugar.

Las propuestas de reforma en Eurodac, en total conexión con el Reglamento de Dublín, sí pueden resultar adecuadas en orden a la identificación de los solicitantes, lo que aumentaría de forma notable el funcionamiento y la celeridad de los procesos de solicitud. Pese a ello, no debemos olvidar lo controvertido que puede resultar el tratamiento de datos personales. Por otro lado, la transformación de la EASO en una Agencia Europea para el Asilo,

aumentaría las competencias y tareas de un órgano que en la actualidad no juega un papel muy destacado en la materia.

Quizás el mayor escollo a la evolución del SECA deriva de los propios Estados miembros, los cuales tampoco han adoptado una reseñable aptitud positiva a la tan mencionada “solidaridad” y las mayores muestras de ello son las diversas sanciones que se han venido imponiendo a los Estados por su incumplimiento, así como el diferente grado de reconocimiento entre los mismos.

Podemos así entender que el origen nacional del asilo sigue manifestándose en la conciencia política de muchos de los Estados miembros que hasta el momento no han respondido a la voluntad que caracteriza el proyecto de asilo europeo. Un impulso más fuerte por parte de la UE de los 28 y una mayor predisposición colaboradora de los Estados serán las piezas clave si se quiere conseguir un efectivo Sistema Europeo Común de Asilo, aunque las múltiples circunstancias que pueden influir en su desarrollo, tanto políticas, económicas o sociales, influirán de forma notable en la evolución de un sistema que se prevé que seguirá sufriendo modificaciones importantes en el futuro.

8. BIBLIOGRAFÍA

8.1. Libros

- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M.: *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 17ª ed., 2009.
- DRAGHICI, C., «Competencias personales del Estado», *Derecho internacional público*, SANCHEZ, V.M. (Dir.), ABRIL STOFFELLS, R. [et al.]: Barcelona: Huygens, 3ª ed., 2012, pp. 261-278.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C.J.: *Derecho de asilo y 'no rechazo' del refugiado*. Madrid: Dykinson-Universidad Pontificia Comillas, 1997.
- LOPEZ ESCUDERO, M. (coord.), MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), VALLE GÁLVEZ, J.A. [et al.]: *Derecho comunitario material*. Madrid [etc.]: MacGraw-Hill, 2000.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Artículo 18. Derecho a asilo», *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, MANGAS MARTÍN, A. (Dir.), Bilbao: Fundación BBVA, D.L. 2008, pp. 356- 377.
- MUÑOZ AUNIÓN, A.: *La política común europea de asilo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- OCHOA RUIZ, N., «Derecho Internacional de los Derechos Humanos», *Derecho internacional público*, SANCHEZ, V.M. (Dir.), ABRIL STOFFELLS, R. [et al.]: Barcelona: Huygens, 3ª ed., 2012, pp. 399-423
- RODRIGUEZ CARRIÓN, A.J.: *Lecciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 6ª ed. 2007.
- TRUJILLO HERRERA, R: *La Unión Europea y el derecho de asilo*. Madrid: Dykinson, 2003.

8.2. Artículos de revista

- ORIHUELA CALATAYUD, E.: *¿Solidaridad o seguridad?*, *Anales de derecho*. Universidad de Murcia, 2004.

- PÉREZ BARAHONA, S.: *El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951*, Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR. Logroño, 2003.

8.3. Documentos/Recursos digitales

- ACNUR: *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 1992. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf?view=1> (última consulta: 25-06-2016).
- ACNUR: *Avanzando hacia un Sistema Europeo Común de Asilo. Comunicado del ACNUR sobre el paquete legislativo de la Unión Europea*, 2013. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/avanzando_hacia_sistema_europeo_comn_asilo_20130702130714.pdf (última consulta: 27-06-2016).
- AEDH, Asociación Europea de defensa de los Derechos Humanos: *Integrar el “paquete asilo” europeo en derecho nacional*, 2014. Disponible en: http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Integrar%20el%20paquete%20asilo%20europeo%20%20_AEDH%20-%20junio%202014__ES.pdf (última consulta: 27-06-2016).
- CEAR, Comisión Española de Ayuda al Refugiado: *Informe 2016: Las personas efugiadas en España y Europa*, 2016. Disponible en: http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf (última consulta: 29-06-2016).
- COMISIÓN EUROPEA: *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. Disponible en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf (última consulta: 27-06-2016).
- COMISIÓN EUROPEA: *Hacia un sistema europeo común de asilo, equitativo y sostenible*. Comunicado de prensa, 2016. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_es.htm (última consulta: 29-06-2016).
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de octubre de 1999. Disponible a través de la siguiente dirección de Internet:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1201> (última consulta: 25-06-2016).

- ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 2013. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.refworld.org/docid/551922ae4.html> (última consulta: 27-06-2016).
- ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note On Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 2014. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/54afd6444.html> (última consulta: 27-06-2016).
- ECRE, European Council of Refugees and Exiles: *Information Note On Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 2015. Disponible en: http://www.ecre.org/ecre-old/wp-content/uploads/2016/06/Information_Note_Reception.pdf (última consulta: 27-06-2016).
- PARLAMENTO EUROPEO: *La política de asilo*. Fichas técnicas sobre la UE, 2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051202/04A_FT\(2013\)051202_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051202/04A_FT(2013)051202_ES.pdf) (última consulta: 25-06-2016).
- UNITED NATIONS - GENERAL ASSEMBLY INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission. Preparatory work within the purview of article 18, paragraph 1, of the Statute of the International Law Commission*. Lake Success, New York, 1949. Disponible en: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_1_rev1.pdf&lang=EF (Última consulta: 24-06-2016).

8.4. Páginas web de interés

- Página de ACNUR:
<http://www.acnur.org/>
- Página de la Comisión Europea
<http://ec.europa.eu/>
- Página del Parlamento Europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/>
- Página de Refworld:
- <http://www.refworld.org/>
- Página de ACCEM, Asociación Comisión Católica Española de Inmigración:
<http://www.accem.es/es>
- Página de AEDH, Asociación Europea de defensa de Derechos Humanos:
<http://www.aedh.eu/>
- Página de CEAR, Comisión Española de Ayuda al Refugiado:
<http://www.cear.es/>

ANEXO I: SOLICITANTES DE ASILO EN EUROPA (2008-2015) Y RESOLUCIONES DE ASILO FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN EUROPA EN 2015

SOLICITANTES DE ASILO EN EUROPA (2008-2015)

PAIS / AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
TOTAL	256.155	297.175	284.985	341.795	373.550	464.505	662.165	1.392.655	4.072.985
UE (28)	225.150	263.835	259.400	309.040	335.290	431.090	626.960	1.321.600	3.772.365
ALEMANIA	26.845	32.910	48.475	53.235	77.485	126.705	202.645	476.510	1.044.810
HUNGRÍA	3.175	4.665	2.095	1.690	2.155	18.895	42.775	177.135	252.585
SUECIA	24.785	24.175	31.850	29.650	43.855	54.270	81.180	162.450	452.215
AUSTRIA	12.715	15.780	11.045	14.420	17.415	17.500	28.035	88.160	205.070
ITALIA	30.140	17.640	10.000	40.315	17.335	26.620	64.625	84.085	290.760
FRANCIA	41.840	47.620	52.725	57.330	61.440	66.265	64.310	75.750	467.280
HOLANDA	15.250	16.135	15.100	14.590	13.095	13.060	24.495	44.970	156.695
BÉLGICA	15.165	21.615	26.080	31.910	28.075	21.030	22.710	44.660	211.245
SUIZA	16.520	15.900	15.425	23.615	28.400	21.305	23.555	39.445	184.165
REINO UNIDO	:	31.665	24.335	26.915	28.800	30.585	32.785	38.800	213.885
FINLANDIA	3.670	4.910	3.085	2.915	3.095	3.210	3.620	32.345	56.850
NORUEGA	14.395	17.125	10.015	8.990	9.675	11.930	11.415	31.110	114.655
DINAMARCA	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.680	20.935	63.910
BULGARIA	745	855	1.025	890	1.385	7.145	11.080	20.365	43.490
ESPAÑA	4.515	3.005	2.740	3.420	2.565	4.485	5.615	14.780	41.125
GRECIA	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	8.225	9.430	13.205	95.830
POLONIA	8.515	10.590	6.540	6.885	10.750	15.240	8.020	12.190	78.730
IRLANDA	3.855	2.680	1.935	1.290	955	945	1.450	3.275	16.385
LUXEMBURGO	455	480	780	2.150	2.050	1.070	1.150	2.505	10.640
CHIPRE	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	1.255	1.745	2.265	18.665
MALTA	2.605	2.385	175	1.890	2.080	2.245	1.350	1.845	14.575
REP. CHECA	1.645	1.235	775	750	740	695	1.145	1.515	8.500
RUMANIA	1.175	960	885	1.720	2.510	1.495	1.545	1.260	11.550
PORTUGAL	160	140	155	275	295	500	440	895	2.860
IRLANDA	70	35	40	75	115	125	170	345	975
LETONIA	55	60	65	340	205	195	375	330	1.625
ESLOVAQUIA	895	805	540	490	730	440	330	330	4.560
LITUANIA	520	450	495	525	645	400	440	315	3.790
ESLOVENIA	255	190	240	355	295	270	385	275	2.265
ESTONIA	15	40	35	65	75	95	155	230	710
CROACIA	:	:	:	:	:	1.075	450	210	1.735
LIECHTENSTEIN	20	280	105	75	70	55	65	150	820

Fuente: Eurostat.

RESOLUCIONES DE ASILO FAVORABLES Y DESFAVORABLES EN EUROPA EN 2015

PAÍS	ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE	TOTAL	PORCENTAJE RECONOCIMIENTO
UE-28	37,90%	9,4%	3,8%	48,80%	592.845	51,2
BULGARIA	76,20%	14,4%	0%	9,40%	6.175	90,6
MALTA	17,60%	61,2%	5%	16,20%	1.490	83,8
DINAMARCA	62,20%	18,4%	0,6%	18,90%	12.225	81,2
HOLANDA	32,50%	45,9%	1,9%	19,60%	20.465	80,3
CHIPRE	9,50%	67,3%	0,0%	23,20%	2.065	76,8
SUECIA	28,60%	40,6%	3%	27,80%	44.590	72,2
AUSTRIA	59,70%	9,9%	1,70%	28,70%	21.095	71,3
FINLANDIA	35,80%	15,6%	5,30%	43,20%	2.960	56,7
ALEMANIA	55%	0,7%	0,80%	43,50%	249.280	56,5
ESLOVAQUIA	3,40%	33,3%	18,80%	44,40%	130	55,5
BÉLGICA	45,50%	8,5%	0,00%	46,10%	19.420	54
PORTUGAL	9,40%	39,9%	0,00%	50,70%	370	49,3
LITUANIA	9,40%	37%	0,00%	53,60%	180	46,4
ESTONIA	11,70%	31,8%	0,0%	56,40%	180	43,5
IRLANDA	13,20%	28,9%	0,00%	57,90%	1.150	42,1
GRECIA	38%	3,7%	0,10%	58,20%	9.640	41,8
ITALIA	5%	14,4%	22,10%	58,50%	71.345	41,5
REINO UNIDO	31,90%	0,3%	4,3%	63,50%	38.080	36,5
RUMANIA	18,30%	17,9%	0,2%	63,70%	1.320	36,4
REPÚBLICA CHECA	4,10%	29,1%	1,3%	65,60%	1.335	34,5
ESLOVENIA	25,80%	8,3%	0,0%	65,90%	130	34,1
ESPAÑA	6,70%	24,7%	0,0%	68,50%	3.240	31,4
FRANCIA	21,50%	4,9%	0,0%	73,50%	77.910	26,4
LUXEMBURGO	21,90%	1,9%	0,0%	76,10%	775	23,8
CROACIA	18,40%	3,8%	0,0%	77,80%	185	22,2
POLONIA	9,90%	4,8%	3,5%	81,80%	3.510	18,2
HUNGRÍA	4,20%	10,4%	0,2%	85,20%	3.420	14,8
LETONIA	3,60%	8,9%	0,0%	87,50%	170	12,5
NORUEGA	57,10%	7,1%	1,8%	34,00%	7.640	66
SUIZA	28,80%	12,1%	23,3%	35,90%	21.840	37,7
ISLANDIA	14,30%	5,6%	1,3%	78,80%	235	21,2
LIECHTENSTEIN	7,10%	0%	7,1%	85,70%	30	14,2

Fuente: Eurostat.

Elaboración: CEAR, Comisión Española de Ayuda al Refugiado: *Informe 2016: Las personas efigiadas en España y Europa*, 2016. Puede consultarse en: http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf (última consulta: 29-06-2016).